

# Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

## Administrative sanctions in the European Court of Human Rights case-law

Javier Barcelona Llop\*  
*Universidad de Cantabria*

### Resumen:

El Convenio Europeo de Derechos Humanos no contiene mención alguna a las sanciones administrativas, pero el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una serie de criterios aplicables a esta modalidad del *ius puniendi* estatal, muy cercanos a los que rigen en el ámbito de las sanciones penales. El presente estudio analiza los aspectos fundamentales de esa jurisprudencia, formada a partir de la interpretación de la noción autónoma de “acusación en materia penal” en el contexto de la faceta penal del artículo 6 del Convenio, y, en especial, los relativos al control de plena jurisdicción y el derecho a un proceso equitativo (artículo 6 del Convenio), el principio de legalidad (artículo 7 del Convenio) y el principio *non bis in idem* (artículo 4 del Protocolo número 7).

### Abstract:

The European Convention on Human Rights does not contain any mention of administrative sanctions, but the European Court of Human Rights has developed a number of criteria applicable to this modality of *ius puniendi*, very close to those that apply in the field of criminal sanctions. The present study analyzes the fundamental aspects of this jurisprudence, formed from the interpretation of the autonomous notion of “criminal charge” in the context of the *criminal limb* of article 6 of the Convention), and, especially, those related to full jurisdiction control and the right to a fair trial (article 6 of the Convention), the principle “no punishment without law” (article 7 of the Convention) and the *non bis in idem* principle (article 4 of Protocol number 7).

### Palabras clave:

Tribunal Europeo de Derechos Humanos – Sanciones administrativas – Acusación en materia penal – Plena jurisdicción – Principio de legalidad – *Non bis in idem*

### Keywords:

European Court of Human Rights – Administrative sanctions – Criminal charge – Full jurisdiction – No punishment without law – *Non bis in idem*

### Sumario:

1. Introducción – 2. El punto de partida: la noción autónoma de “acusación en materia penal” – 3. La aplicación del artículo 6 del Convenio – 4. El principio de legalidad – 5. *Non bis in idem* – 6. Jurisprudencia – 7. Bibliografía

\* Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Cantabria (España). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0250-3333>. Contacto: [javier.barcelona@unican.es](mailto:javier.barcelona@unican.es)

## 1. Introducción

Instituido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, el Convenio, el CEDH o el Convenio Europeo), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal, el TEDH o el Tribunal Europeo) comenzó su andadura en 1961<sup>1</sup>. Durante casi cuatro décadas, su actividad fue modesta en términos estrictamente numéricos. Es decir, se utilizó como criterio de calificación de la misma el número de sentencias que dictó<sup>2</sup>. Entre 1961 y 1998, fueron 836, lo cual arroja una media de 22 por año, pese a que las cifras varían mucho entre una década y otra, pues, en la primera, únicamente dictó 11 sentencias y, entre 1990 y 1998, el número ascendió a 602. En 1999, las sentencias fueron 177 y a partir de entonces el incremento es sensacional: en el sexenio 2000-2005, 4.953 sentencias (825 por año), en el sexenio 2006-2011, 8.887 sentencias (1.481 por año) y en el sexenio 2012-2017, 5.784 sentencias (964 por año). En total, y hasta finales de 2018, el número de sentencias supera el de 21.600, de las cuales más de 18.100 (el 84%) declaran la violación de uno o más de los preceptos del Convenio o de sus protocolos adicionales. A ello habría que añadir, para completar el panorama, las decisiones de inadmisión, de las cuales únicamente podemos decir que alcanzan, desde hace años, dimensiones verdaderamente oceánicas.

Que el trabajo del Tribunal haya crecido exponencialmente, a partir de un momento dado, obedece a dos razones de orden diferente que se han dado de forma prácticamente simultánea en el tiempo.

a) *En primer lugar, la reforma del mecanismo de control jurisdiccional operada por el Protocolo número 11 (Estrasburgo, 11 de mayo de 1994, en vigor desde el 1 de noviembre de 1998)*<sup>3</sup>.

Hasta entonces, al Tribunal únicamente podían dirigirse los Estados (las llamadas demandas interestatales, que siguen estando previstas) o la Comisión Europea de Derechos Humanos, que actuaba de filtro y cumplía una función importantísima desde cualquier punto de vista. El Protocolo número 11 alteró radicalmente el panorama (además de introducir otras importantes modificaciones, entre ellas la supresión de la Comisión) al reconocer la legitimación, para dirigirse directamente al Tribunal, de toda persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las partes contratantes, de los derechos que el Convenio reconoce (artículo 34 CEDH)<sup>4</sup>. Lógicamente, la generalización del derecho de demanda individual –y señalamos que se reconoce a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro, por lo que no se limita a los nacionales– ha traído consigo que el Tribunal tenga que pronunciarse muchas más veces que antes, cuando únicamente actuaba a instancias de un Estado miembro o de la Comisión<sup>5</sup>.

b) *En segundo lugar, el aumento del número de Estados que forman parte del Consejo de Europa.*

Cuando el Convenio se abre a la firma, el 4 de noviembre de 1950, pertenecían a la Organización una docena de Estados. Justo antes de la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, eran ya 21, produciéndose, a partir de esa fecha, el ingreso de las repúblicas antaño integradas en la Unión Soviética y ahora configuradas como Estados independientes, de las cuales habían estado bajo su órbita y de los países que surgieron como consecuencia de las guerras que asolaron la región balcánica en la última década del siglo XX. En la actualidad, son 47 los Estados partes del Consejo de Europa, todos los cuales han ratificado el Convenio y aceptado la jurisdicción del TEDH<sup>6</sup>.

1 La bibliografía valiosa sobre el Convenio, el Tribunal y su jurisprudencia es muy abundante. Valga ahora la mención a ciertas obras de síntesis, muy útiles para quien desee tomar un primer contacto con la materia. Marc-André Eissen, *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, trad. Javier García de Enterría (Madrid: Civitas, 1985); Juan Antonio Carrillo Salcedo, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Madrid: Tecnos, 2003); Frédéric Sudre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 6ta ed. (París: P.U.F., 2005); Jean Pierre Marguénaud, *La Cour européenne des droits de l'Homme*, 5ta ed. (París: Dalloz, 2010); Laurence Burgorgue-Larsen, *La Convention européenne des droits de l'homme* (París, LGDJ-Lextenso Éditions, 2012). Aun de menor alcance, pues no se trata de una monografía, es ilustrativa la panorámica que traza Luis López Guerra, "La evolución del sistema europeo de protección de derechos humanos", *Teoría y Realidad Constitucional* N° 42 (2018): 111-130.

2 No así, en absoluto, en términos de forja de criterios y principios jurídicos. Muchos de los que en la actualidad siguen formando parte de la columna vertebral del razonamiento jurisprudencial fueron alumbrados en los primeros diez o quince años de trabajo del Tribunal, entre ellos, algunos de los que habremos de mencionar más adelante. Ello hace que algunas obras publicadas hace bastante tiempo sigan siendo de utilidad hoy; en la literatura española destaca, sin duda alguna, el estudio pionero de Eduardo García de Enterría, Enrique Linde, Luis Ignacio Ortega y Miguel Sánchez Morón, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, 2da ed. (Madrid: Civitas, 1983).

3 Entre una amplia bibliografía sobre ese Protocolo, María Encarna García Jiménez, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1998), 209-233. Y para la evolución del mecanismo convencional de protección de los derechos, marco en el que el Protocolo número 11 se ubica y explica, Carrillo Salcedo, *El Convenio...*, 41-48; Marguénaud: *La Cour...*, 12-34; Josep Casadevall, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2012), 65-79.

4 En realidad, el derecho de demanda individual fue reconocido ya en el Protocolo número 9 (Roma, 6 de noviembre de 1990), pero no todos los países que entonces formaban parte del Consejo de Europa lo ratificaron (España, por ejemplo, no lo hizo). Para los detalles del régimen actualmente en vigor, puede verse el primero de los estudios que figuran en Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, *El recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018).

5 En relación con las demandas interestatales, su número es bajísimo. Hasta la fecha, se han presentado únicamente 31, que han dado lugar a siete sentencias. Como dato significativo, indiquemos que, a finales del año 2019, están pendientes de resolución nueve, todas con la Federación Rusa como parte demandada, tres presentadas por Georgia y el resto por Ucrania.

6 A propósito de la situación, el profesor Carrillo Salcedo habla del "riesgo de pérdida de cohesión y homogeneidad", y añade: "basta

El resultado de la combinación de los dos factores reseñados es que centenares de millones de personas físicas cuentan con legitimación para presentar una demanda ante al TEDH, además de un número enorme de personas jurídicas. En estas circunstancias, no ha de extrañar que la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal haya aumentado enormemente y que su *productividad* (utilicemos esta palabra tan gráfica como poco amable) haya experimentado el crecimiento del que hemos dejado constancia algo más arriba. Tampoco ha de sorprender que exista cierta preocupación al respecto y que, si bien se rechaza eliminar la legitimación individual, la cual, al menos por ahora, se tiene por un avance irrenunciable, se busquen fórmulas que alivien de alguna manera el funcionamiento del órgano jurisdiccional.

Pero más allá de las cifras –sean de sujetos legitimados, sean de sentencias y decisiones de inadmisión, sean de Estados parte del Convenio–, la situación descrita pone de relieve un elemento que conviene tener a la vista. Es el de la diversidad de las *culturas jurídicas* de los países que forman parte del Consejo de Europa y que están bajo la jurisdicción del Tribunal. No se trata tanto de que unos ordenamientos nacionales obedezcan a una base romanística y otros a la del *common law*, cuanto de que, bajo el paraguas del Convenio, se cobija un mayúsculo crisol cultural que se refleja en el plano jurídico del mismo modo que lo hace en otros muchos. Esta circunstancia suscita el reto de cómo compatibilizar tanta diversidad con un sistema internacional de protección de los derechos y libertades que tiene necesariamente que partir de la aplicación sin fisuras de unas reglas comunes y válidas para todos, y cuya formulación corresponde en exclusiva al Tribunal Europeo.

A este respecto, conviene mencionar que el Tribunal resuelve asuntos concretos, pero siempre a partir de unos postulados conceptuales de orden general, que la jurisprudencia presenta como inamovibles. Reiterados en ella, hasta la saciedad, son los siguientes:

- a) Frente a los tratados internacionales de corte clásico, el Convenio desborda el marco de la reciprocidad entre Estados contratantes y crea obligaciones objetivas que se benefician de una garantía colectiva.
- b) El Convenio es un instrumento vivo que debe interpretarse a la luz de las condiciones de vida actuales.
- c) Puesto que el Convenio es un tratado que garantiza derechos concretos y no ilusorios, su objeto y finalidad determinan que sus disposiciones se interpreten y apliquen de forma que sean reales y efectivas, potenciándose siempre su *efecto útil*.
- d) A lo anterior se añade, desde la importante Sentencia *Loizidou* (1995), la caracterización del Convenio como un “instrumento constitucional del orden público europeo” (§ 75), expresión que ha hecho fortuna y de la que se siguen diversas consecuencias; entre ellas, que el Convenio y su interpretación jurisprudencial tienden a forjar un *ius commune* europeo en materia de derechos y libertades progresivo, vivo, dinámico y siempre atento a la consecución de la máxima efectividad de la tutela<sup>7</sup>.

En tal contexto, hay que situar diversas técnicas hermenéuticas de las que el Tribunal se sirve a diario, algunas de las cuales fueron ya enunciadas en los primeros años de su andadura<sup>8</sup>. En ocasiones, y dicho sea esto en términos por completo esquemáticos, la regla de interpretación tiende a favorecer la perspectiva estatal, aunque ello no implique que el TEDH renuncie a ejercer su función de control<sup>9</sup>, pero otras pautas

tener en cuenta que en 1989 casi la mitad de estos países y personas apenas sí tenían contactos con el Consejo de Europa; éste ha cambiado tanto en poco más de una década que, en razón de su composición actual, algunos llegan incluso a denominarlo *Consejo de Eurasia* en lugar de Consejo de Europa”; Carrillo Salcedo: *El Convenio...*, 76. Sobre la integración en la Organización de los países de Europa Central y Oriental, véanse también las consideraciones de García Jiménez. *El Convenio...*, 53-88.

7 Cfr. David Szymezak, “Un instrument de l’ordre public européen”, en *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, dir. Frédéric Sudre, 9na ed. (París, Ed. PUF, 2019), 7-18.

8 Valiosas panorámicas en François Ost, “Originalité des méthodes d’interprétation de la Cour européenne des droits de l’homme”, en *Raisonner la raison d’État. Vers une Europe des droits de l’homme*, ed. Mireille Delmas-Marty (París: PUF, 1989), 405-463; Franz Matscher, “Les contraintes de l’interprétation juridictionnelle. Les méthodes d’interprétation de la Convention européenne”, en *L’interprétation de la Convention européenne des droits de l’homme*, dir. Frédéric Sudre (Bruselas: Nemesis-Bruylant, 1998), 15-40.

9 Tal sería el caso del llamado *margen nacional de apreciación*, al que el TEDH recurre con frecuencia, si bien con resultados prácticos dispares. Véase J. García Roca: *El margen nacional de apreciación en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, 2010; Frédéric Sudre, “Le contrôle de la marge nationale d’appréciation”, en *Les grands arrêts...*, dir. Frédéric Sudre, 79-93. Aunque la doctrina del margen nacional de apreciación es una creación pretoriana del Tribunal de Estrasburgo, el Protocolo número 15 (Estrasburgo, 24 de junio de 2013) prevé que el Preámbulo del Convenio lo recoja en los términos siguientes: “incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d’une marge d’appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l’Homme instituée par la présente Convention”. El Protocolo entrará en vigor cuando lo ratifiquen todos los Estados partes del Convenio Europeo; a la fecha de redacción de estas líneas (19 de noviembre de 2019), no lo han hecho Bosnia-Herzegovina e Italia. Se ha indicado que el TEDH ha mostrado cierta preocupación por la referencia al margen nacional de apreciación en el Protocolo número 15, por si pudiera suponer “un cambio en el entendimiento de su labor supervisora de los Estados miembros, algo que el propio texto del Protocolo intenta evitar al recalcar que el margen se encuentra en todo caso sujeto al control del Tribunal”; así, Ángel Rodríguez Díaz, “La mayor protección interna de

sirven para que el Tribunal asegure, caso a caso, que la protección de los derechos alcance su nivel óptimo. Naturalmente, y en tanto interpreta y aplica un tratado internacional, el TEDH se sirve de los criterios señalados en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. Pero como parte de que el Convenio se diferencia de los tratados internacionales de corte clásico, lo considera un texto vivo, estima que su finalidad condiciona su interpretación y afirma su condición de instrumento constitucional del orden público europeo en materia de derechos y libertades, siendo completamente lógico que eche mano de recursos hermenéuticos coherentes con todo ello. De este modo, afronta el formidable desafío al que antes nos hemos referido: conjugar los particularismos jurídicos nacionales con un conjunto de principios y reglas que componen un mínimo común denominador aplicable en cualquier caso y sin excepción.

Ello es muy visible, al igual que otros muchos campos o ámbitos, en el de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, que recibe tratamientos muy distintos en función del ordenamiento nacional de que se trate. Aunque los modelos son plurales y la heterogeneidad un hecho incuestionable, el TEDH ha sabido construir un cuerpo doctrinal de validez general para todos los Estados miembros del Consejo de Europa, de modo que, sea cual sea el tratamiento que los respectivos sistemas jurídicos otorgan a la potestad sancionadora de la Administración, allí donde la misma está reconocida, su ejercicio queda sujeto a los criterios desarrollados por él<sup>10</sup>.

En el presente trabajo, nos detenemos en ciertos aspectos del, podríamos llamar, *estándar europeo en materia de infracciones y sanciones administrativas*; concretamente, en la aplicación de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Convenio (respectivamente, *derecho a un proceso justo y principio de legalidad*) y en el artículo 4 del Protocolo número 7 (*non bis in idem*). Huelga decir que nos limitamos a mostrar los elementos principales, sin descender a detalles o matices cuyo registro determinaría que el presente escrito excediera de las dimensiones que razonablemente debe guardar. El objeto principal del análisis viene constituido por las sentencias y decisiones del Tribunal que tengo por más relevantes, cuyo texto se obtiene de la base de datos HUDOC a la que se accede desde la excelente página web del órgano jurisdiccional ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). Las citaremos por el nombre de la parte o partes demandantes y el año [por ejemplo, *Engel y otros* (1976)], figurando relacionadas al final de forma completa. Indicaremos el parágrafo o párrafos de las resoluciones cada vez que aludamos a un aspecto concreto del criterio jurisprudencial, aunque ello no siempre es posible con las decisiones de inadmisión, pues no todas se estructuran internamente en párrafos numerados<sup>11</sup>.

## 2. El punto de partida: la noción autónoma de “acusación en materia penal”

En vano se buscará en el texto del Convenio y en el de los diversos protocolos adicionales, referencia alguna de la que deducir, siquiera sea indirectamente, que la potestad sancionadora de la Administración cuenta con alguna clase de reconocimiento. Ello no debe extrañar, pues el Convenio no atribuye potestades, sino que garantiza derechos y libertades. Además, es irrelevante la clase o naturaleza de la medida que en cada caso es objeto de contraste con el Convenio y, ya sea trate de una norma, de una sentencia o de un acto administrativo, lo único que importa es que observe las garantías de los derechos, tal y como el Tribunal Europeo las interpreta y diseña. Podemos decir, así que, si el Convenio es neutral en lo que al reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración se refiere, no es en absoluto indiferente a cómo se aplica, pues el Tribunal ha precisado que el ejercicio de la potestad está sometido a ciertas exigencias y requisitos que él mismo ha deducido del texto convencional. Vayamos por partes.

los derechos de la Convención Europea de Derechos Humanos y el impacto del margen de apreciación nacional”, *Revista de Derecho Político* N° 93 (2015): 97-98.

10 Hay que mencionar que el Convenio Europeo es un *texto de mínimos*, como claramente se desprende de su artículo 53, condición que es lógicamente extensible a la jurisprudencia del TEDH en la medida en que éste interpreta el texto normativo y, realmente, *dice* cuál es su alcance; por lo tanto, nada impide que los Estados miembros del Consejo de Europa prevean garantías superiores a las que derivan del Convenio y de su interpretación jurisprudencial, sea en materia de sanciones administrativas o en cualquier otra. Véanse al respecto las consideraciones de A. Rodríguez en el estudio citado en la nota precedente.

11 De entre las sentencias dictadas por el Tribunal, las que provienen de una Gran Sala tienen una importancia particular. Que intervenga una Gran Sala de diecisiete jueces no es lo normal y puede suceder en dos casos. Primero, cuando la Sala de siete jueces llamada a resolver la demanda se inhibe a favor de una Gran Sala porque considera que el asunto “plantea una cuestión grave relativa a la interpretación del Convenio o de sus protocolos” o porque la solución dada al mismo puede “ser contradictoria con una sentencia dictada anteriormente por el Tribunal” (artículo 30 del Convenio). Segundo, cuando cualquiera de las partes solicita la remisión del asunto a una Gran Sala una vez que la Sala competente ha dictado sentencia y la Gran Sala acepta la remisión porque un colegio de cinco jueces aprecia que “el asunto plantea una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus protocolos o una cuestión grave de carácter general” (artículo 43). Dado ello, se comprende que las sentencias que provienen de una Gran Sala tengan una especial relevancia; por tal razón, se indicará cuáles de las citadas en el trabajo lo hacen, constando en todo caso la información en la relación que figura al final.

Aunque no era la primera vez que el TEDH se pronunciaba sobre unas sanciones impuestas por la Administración, fue en la Sentencia *Oztürk* (1984) cuando reconoció explícitamente que el Convenio no impide que el legislador nacional extraiga ciertos comportamientos de la categoría de las infracciones penales, pues no va en contra de las tendencias a la “décriminalisation” existentes, bajo formas diversas, en los Estados miembros del Consejo de Europa (§ 49). Si bien la Sentencia habla de *despenalizar* y parece referirse a la operación consistente en extraer conductas del Código Penal para entregarlas a la potestad sancionadora de la Administración, no cabe circunscribir, de ese modo, el alcance de sus palabras, que van en la línea de aceptar que los ordenamientos nacionales tipifiquen infracciones y sanciones administrativas, sea a raíz de decisiones despenalizadoras propiamente dichas, sea porque no contemplan ni han contemplado otra punición que la administrativa. Es verdad que de la jurisprudencia se deduce que el legislador debe establecer mecanismos eficaces de represión penal en ciertos casos<sup>12</sup>, pero, salvada esta exigencia, nada impide que un ordenamiento nacional determine que ciertas infracciones son objeto de medidas punitivas de carácter administrativo, con la consiguiente atribución de la potestad sancionadora a órganos pertenecientes a la esfera de la Administración. Así, y por ejemplo, la Sentencia *Janosevic* (2002) reconoce la libertad de los Estados partes para confiar a órganos administrativos la tarea de imponer sanciones, aunque sean elevadas (§ 81).

A partir de ahí, lo relevante es que, allá donde estén previstas, las sanciones administrativas quedan sujetas a determinadas exigencias convencionales. Tal es el nervio de un consolidado argumento jurisprudencial, cuya construcción arranca de la interpretación de las palabras “acusación en materia penal”, que figuran en el artículo 6 del Convenio. Este precepto, cuya rúbrica es *derecho a un proceso equitativo* (en las versiones auténticas, *droit à un procès équitable*, *right to a fair trial*), comienza diciendo lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.

A lo largo del Convenio, hay expresiones que remiten inequívocamente al ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales penales<sup>13</sup> y parece que la de *acusación en materia penal* es una de ellas, pues no en vano figura en el precepto que enuncia los principios del proceso justo. Sin embargo, no es así. En la Sentencia *Engel y otros* (1976), el Tribunal afirmó que esta alocución es una *noción autónoma* (§ 81), lo cual supone que tiene un significado propio en el marco del Convenio e independiente del que posea en los ordenamientos nacionales. De ahí deriva una consecuencia fundamental: las garantías que consagra el artículo 6 se aplican siempre que el Tribunal considere que el ciudadano ha sido objeto de una acusación en materia penal en el sentido que él mismo confiere a la expresión y al margen de que, conforme a las disposiciones nacionales aplicadas, la medida sea penal en sentido propio o no. Es decir, aunque el ordenamiento del Estado tipifique la infracción y la sanción como administrativas, si el Tribunal entiende que el asunto es una *materia penal*, rigen las garantías del artículo 6 del Convenio.

Con ese modo de razonar, el Tribunal se asegura de que únicamente él delimita el campo de aplicación del precepto, conjurando así el riesgo de que los Estados sustraigan de su órbita ciertos asuntos mediante el expediente de calificarlos como administrativos y no como penales. Tal es, con carácter general, la utilidad de la doctrina de las nociones autónomas<sup>14</sup>, que, en el caso que nos ocupa, adquiere un interés particular una vez que el Tribunal ha admitido que el legislador nacional dispone de libertad para tipificar conductas como infracciones administrativas. De ahí que, sin perjuicio de que el ordenamiento estatal contemple un régimen sancionador administrativo y de que la elección escape en principio al control jurisdiccional

12 Este es un punto del máximo interés pues pone sobre el tapete la cuestión de si algunos derechos fundamentales precisan de una protección penal, que sería una obligación positiva del Estado derivada del Convenio; sin embargo, no podemos detenernos en el asunto. Vid. Gabriel Doménech Pascual, “Los derechos fundamentales a la protección penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* Nº 78 (2006), 333-372; Javier Barcelona Llop, *La garantía europea del derecho a la vida y a la integridad personal frente a la acción de las fuerzas del orden* (Cizur Menor, Thomson Civitas, 2007), 106-114.

13 Por ejemplo, el artículo 7.2 dispone que el principio *no hay pena sin ley* “no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción u omisión que, en el momento de su comisión, constituía delito según los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas”. O, valga otro ejemplo, el artículo 3 del Protocolo número 7 (Estrasburgo, 22 de noviembre de 1984) dice que “[c]uando una sentencia penal condenatoria firme resulte posteriormente anulada o se conceda una medida de gracia porque un hecho nuevo o nuevas revelaciones demuestren que ha habido error judicial, la persona que haya sufrido la pena en virtud de esa condena será indemnizada conforme a la ley o al uso vigente en el Estado respectivo, excepto cuando se pruebe que la no revelación en tiempo oportuno del hecho desconocido fuese imputable total o parcialmente a dicha persona”.

14 El recurso a las que él mismo considera *nociones autónomas* es una de las herramientas hermenéuticas más fructíferas de entre todas las que utiliza el Tribunal Europeo. Véanse referencias en los trabajos de Ost y Matscher citados *supra* nota 8; además, Sudre: “Le recours aux «notions autonomes»”, en la obra colectiva, por él mismo dirigida y citada también en esa misma nota, págs. 93-131; y tomando como punto de referencia, junto con otra, la Sentencia *Engel*, Aurélie Schahmanech: “Les notions autonomes”, en *Les grands arrêts...*, dir. Frédéric Sudre et al., 42-53.



europeo, la aplicación de las garantías convencionales no dependa de la calificación de la medida en el orden interno sino de la que le otorgue el Tribunal<sup>15</sup>.

En el enunciado *acusación en materia penal*, cabe distinguir entre la primera palabra y las demás. *Acusación* es un término que, como regla, no se revela particularmente problemático; se interpreta como toda notificación oficial, emanada de una autoridad competente, reprochando la comisión de una infracción penal<sup>16</sup>. La médula se encuentra en lo que se debe entenderse por *materia penal*. El Tribunal afronta la tarea, analizando casuísticamente unos criterios que identificó por vez primera en la citada Sentencia *Engel y otros* (1976) y que, décadas después, siguen ocupando el centro mismo de su argumentación<sup>17</sup>. Comúnmente, denominados *criterios Engel*, son los siguientes<sup>18</sup>.

- A) La calificación jurídica de la medida en el ordenamiento interno, que no es sino un punto de partida de valor formal y relativo.
- B) La naturaleza de la medida, la cual remite a si se fundamenta en normas aplicables a cualquier ciudadano o sólo a un grupo reducido de ellos (caso éste en el que la naturaleza penal suele quedar en entredicho) o a si la sanción tiene una finalidad disuasoria y represiva (característica de lo penal) o meramente resarcitoria o indemnizatoria (propia de lo administrativo).
- C) La gravedad o severidad de la sanción a que queda expuesto el individuo.

Por razones fáciles de comprender, el criterio menos relevante es el primero, pues si la noción de *materia penal* es autónoma en el sentido expuesto más atrás, que el Derecho del Estado tipifique la sanción como administrativa no puede ser nunca decisivo<sup>19</sup>. Con respecto a los otros dos, cabe su análisis por separado aunque, según constante afirmación jurisprudencial, procede un examen cumulativo si un análisis tal “ne permet pas d’aboutir à une conclusion claire quant à l’existence d’une accusation en matière pénale”<sup>20</sup>. Pueden concurrir ambos o uno de ellos<sup>21</sup>. Además, y por lo que a las sanciones pecuniarias se refiere, que su cuantía sea reducida no impide que se reconozca carácter penal a una medida si así se desprende de su naturaleza<sup>22</sup>. A este enfoque, que privilegia la entraña de la injerencia sobre la entidad de la sanción, contribuye que la misma se mida por el rasero de la que podría imponerse y no por el de la que ha sido impuesta<sup>23</sup>; más todavía, en *Chambaz* (2012) el Tribunal ha afirmado la aplicabilidad del artículo 6 teniendo en cuenta la sanción que podría llegar a imponerse aun cuando no se haya impuesto ninguna (§ 40).

No podemos detenernos más en este punto, cuya casuística es muy amplia. Cabe resumir la orientación jurisprudencial en una gráfica expresión que el Tribunal suele utilizar: en la determinación de si una medida es penal o no, y teniendo en cuenta todos los elementos presentes, la respuesta es afirmativa si predominan los que presentan “une coloration pénale” o se advierte que “une coloration” tal es discernible<sup>24</sup>. Aunque hay excepciones, gran parte de las sanciones que imponen las Administraciones públicas de los Estados partes

15 *Engel y otros* (1976), § 81; *Oztürk* (1984), § 49.

16 Cfr. Laurence Burgorgue-Larsen, “La Corte Europea de los Derechos Humanos y el Derecho Penal”, *Anuario de Derecho Internacional* XX (2005), 331-332; Laure Milano, “La matière pénale”, en *Les grands arrêts...*, dir. Frédéric Sudre et al, 294-296.

17 La importante Sentencia *Jussila* (2006), dictada por una Gran Sala, señala que en si en algún asunto anterior el Tribunal no se refirió a los *criterios Engel* no por ello dejó de considerarlos al menos en lo sustancial y que en otro caso posterior a éste se volvió a situar “dans le droit fil des critères Engel” (§ 33). Son los que *Jussila* aplica escrupulosamente, como el Tribunal no ha dejado de hacer desde entonces. Por indicar algún ejemplo próximo en el tiempo a la redacción de estas líneas, *Lázaro Laporta* (2018), §§ 15-26; *Aumatell i Arnau* (2018), §§ 47-56; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* (2018), § 122-126; *Navalnyy* (2018), §§ 77-79; *Mihalache* (2019), §§ 54-64.

18 Vid. Burgorgue-Larsen, *La Corte Europea...*, 332-333; Milano, “La matière...”, 296-298.

19 También puede suceder que en el ordenamiento interno una medida no se considere una sanción, ni penal ni administrativa, mientras que a la luz del Convenio sea analizada como perteneciente a la materia penal. Citamos un ejemplo relativo al Derecho español *infra*, nota 37.

20 Cfr. *Lauko* (1998), § 57; *Janosevic* (2002), § 67; *Ezeh y Connors* (2003), § 86; *Jussila* (2006), § 53; *Zolotoukhine* (2009), § 53; *Dubus* (2009), § 36; *Albert* (2010), § 30; A. Menarini *Diagnostics SRL* (2011), § 38; *Grande Stevens y otros* (2014), § 94; *Kapetanios y otros* (2015), § 52; *Sismanidis y Sitaridis* (2016), § 78; *Navalnyy* (2018), § 78; *Mihalache* (2019), § 54.

21 Concurren los dos, por ejemplo, en *Mamidakis* (2007), § 21; *Albert* (2010), §§ 32-33; *Steininger* (2012), §§ 36-37.

22 Si en alguna Decisión de inadmisión la escasa cuantía de la multa determinó que no se considerara aplicable el artículo 6 aun cuando se cumplieran los otros *criterios Engel*, la jurisprudencia ha consolidado la idea de que un asunto puede ser penal aunque el importe de la sanción sea pequeño; cfr. *Lauko* (1998) § 58. La Gran Sala ha confirmado esta idea en la Sentencia *Jussila* (2006), §§ 35 y 38.

23 *Dubus S.A.* (2009), § 37; *Zolotoukhine* (2009), § 56; *Grande Stevens y otros* (2014), § 98; *Kapetanios y otros* (2015), § 55; *Sismanidis y Sitaridis* (2016), § 34. Si la sanción prevista es privativa de libertad, la presunción de su naturaleza penal únicamente puede refutarse de forma excepcional, aunque no se haya impuesto o se haya impuesto en un grado mínimo; además de *Zolotoukhine* (loc. cit.), *Simkus* (2017), § 44. Véase también *Ezeh y Connors* (2003), §§ 126 y 127, relativa a sanciones impuestas en el marco de la disciplina penitenciaria que implicaban días suplementarios de reclusión y que desde luego no se podían considerar ligeras.

24 Si no estoy equivocado, la expresión se utiliza por vez primera en la Sentencia *Bendenoun* (1994), § 47. En la jurisprudencia posterior, y entre otras ocasiones, *Valico SRL* (2006); *Zolotoukhine* (2009), § 54; *Dubus S.A.* (2009), §§ 37-38; *Grande Stevens* (2014), § 98; *Kapetanios y otros* (2015), § 56; *Sismanidis y Sitaridis* (2016), § 34; *Nodet* (2019), § 43.

del Convenio Europeo quedan bajo la órbita del artículo 6<sup>25</sup>. Como señala la Sentencia *Jussila* (2006), “en adoptant une interprétation autonome de la notion d’«accusation en matière pénale» par application des critères Engel, les organes de la Convention ont jeté les bases d’une extension progressive de l’application du volet pénal de l’article 6 à des domaines qui ne relèvent pas formellement des catégories traditionnelles du droit pénal, telles que les contraventions administratives (...), les punitions pour manquement à la discipline pénitentiaire (...), les sanctions pécuniaires infligées pour violation du droit de la concurrence (...) et les amendes infligées par des juridictions financières” (§ 43)<sup>26</sup>.

### 3. La aplicación del artículo 6 del Convenio

La inclusión, en los términos referidos, de las sanciones administrativas en la *materia penal* comporta que las mismas quedan sujetas a lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio. La rúbrica de este precepto es, como hemos mencionado, *derecho a un proceso equitativo*; algunas de las garantías que enumera son propias del ámbito penal, mientras que otras rigen indistintamente en éste y en los litigios sobre derechos y obligaciones de naturaleza civil. Hasta el año 2019, inclusive el Tribunal ha declarado en más de 11.300 ocasiones la vulneración del precepto, lo que da cuenta del volumen de trabajo que depara al juez europeo y de las deficiencias de los ordenamientos nacionales o, al menos, de las que el Tribunal tiene por tales<sup>27</sup>. Veamos algunas de las consecuencias prácticas que se siguen de su aplicación a la potestad sancionadora de la Administración.

#### 3.1 El control de plena jurisdicción de las sanciones administrativas

Tanto los litigios en materia civil como en materia penal están afectados por una exigencia absolutamente básica: han de ser resueltos por un tribunal. Desde la Sentencia *Golder* (1975, §§ 34-35), está claro que ello comporta, en primer lugar, el derecho a acceder a un tribunal. Pero lo más importante es que la jurisprudencia ha desarrollado la idea de que el órgano llamado a resolver un litigio tiene que reunir una serie de características sin cuya concurrencia no cabe hablar de un *tribunal* en el sentido del artículo 6 del Convenio. En síntesis, son las siguientes: ha de venir establecido por la ley; su función ha de ser resolver en Derecho y tras un procedimiento predeterminado toda cuestión que caiga dentro de su competencia; su decisión tiene que ser obligatoria y estar a resguardo de cualquier modificación por parte de autoridades no jurisdiccionales; y, en fin, ha de satisfacer los requisitos, rigurosamente imprescindibles, de independencia e imparcialidad. La jurisprudencia al respecto es copiosísima, siendo digno de mencionar que la perspectiva que domina en ella es funcional y no orgánica, por lo que un órgano no integrado en el Poder Judicial puede ser considerado un *tribunal* a los efectos del artículo 6 si cumple a plena satisfacción todas y cada una de las condiciones indicadas<sup>28</sup>. No es difícil advertir que nos hallamos ante una nueva noción autónoma, con las consecuencias que antes hemos mencionado.

Además, y este es el punto que nos interesa, el órgano llamado a resolver los litigios y controversias que se susciten entre los individuos y las Administraciones públicas debe poder decidir con plenitud de jurisdicción. El Tribunal Europeo habla de *plena jurisdicción* (*pleine juridiction, full jurisdiction*), por lo menos desde el asunto *Sporrong y Lönnroth* (1982, § 87), formando parte el concepto del acervo de los que pueblan la jurisprudencia relativa a las exigencias convencionales que debe satisfacer el control de los actos de la Administración<sup>29</sup>.

¿Y qué debemos entender por *plena jurisdicción*? Se trata, otra vez, de una noción autónoma<sup>30</sup>, cuyo significado no se reduce a que el órgano tenga el poder de decidir motivadamente controversias conforme

25 Excepciones destacadas son las sanciones disciplinarias impuestas a estudiantes universitarios, profesores de Universidad o jueces y magistrados; vid., respectivamente, *Monaco* (2015); *Lázaro Laporta* (2018); *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* (2018).

26 Es interesante precisar que los asuntos de impuestos quedan al margen del artículo 6 del Convenio pues el Tribunal rehúsa aceptar que sean de naturaleza civil a los efectos del mismo [cfr. *Ferrazzini* (2001), § 29]; en cambio, las sanciones impuestas por incumplimiento de las obligaciones tributarias son consideradas *materia penal* en tanto en cuanto cumplan los *criterios Engel*, por lo que este aspecto del régimen fiscal sí entra en el dominio del precepto.

27 Téngase en cuenta, con todo, que aproximadamente la mitad de las vulneraciones declaradas se refieren a cuestiones relativas a la excesiva duración de los procedimientos.

28 Los trazos esenciales de este argumento fueron esbozados en el § 55 de *Le Compte, Van Leuven y De Meyère* (1981), siendo desarrollados por la jurisprudencia posterior, particularmente en relación con sectores muy especializados; cfr., por ejemplo, *Rolf Gustafson* (1997), § 45; *Didier* (2002); *Argyrou y otros* (2009), § 24. Cuestión distinta es que no sea muy frecuente que un órgano administrativo reúna todas y cada una de las condiciones requeridas para ser considerado un *tribunal* a los efectos del artículo 6 del Convenio. Una síntesis del criterio del TEDH relativo al concepto de *tribunal* en J. Barcelona Llop: “Las vías administrativas de recurso: panorama desde la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en Fernando López Ramón, coord., *Las vías administrativas de recurso a debate* (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016), 37-38, 44-51.

29 En ocasiones, la jurisdicción europea utiliza otras expresiones, como *sufficient jurisdiction* o *sufficient review*, pero el significado es el mismo. Cfr. *Sigma Radio Television Ltd.* (2011), § 152; *Steininger* (2012), § 49; *Letincic* (2016), § 46.

30 Cfr. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* (2018), § 177.

a argumentos jurídicos. Este poder es inherente al concepto de *tribunal*, pero no da cuenta del sentido de aquella expresión recurrente en la jurisprudencia, la cual está relacionado con la competencia para examinar todas las cuestiones que suscite el asunto, cuyo conocimiento tiene atribuido el órgano de que se trate<sup>31</sup>. Aunque esta idea es común a los litigios civiles y penales, su concreción difiere según se trate de unos u otros, como didácticamente se expone en *Steininger* (2012), §§ 49 a 57. Ciñéndonos a los segundos, podemos sintetizar el estado de la cuestión del modo que sigue.

El punto de partida se encuentra en la idea de que si las sanciones son impuestas por órganos administrativos, es preciso que el interesado pueda impugnarlas ante un tribunal que ofrezca todas las garantías del artículo 6.1 del Convenio. Esto es, aceptado que la Administración puede imponer sanciones, se demanda que exista un control por un órgano que cumpla los requisitos del *tribunal* al que se refiere el precepto<sup>32</sup>. Por su parte, la Sentencia *Belilos* (1988) afirmará que un control judicial limitado a los estrictos aspectos de legalidad y al que es por ello ajena la revisión de los hechos no satisface las exigencias del precepto (§§ 70 y 72). Tiempo después, varias sentencias relativas a sanciones de tráfico revisadas por tribunales austríacos, dictadas todas el 23 de octubre de 1995 (casos *Schmautzer*, *Umlauf*, *Grading*, *Pramstaller*, *Palaoro* y *Pfarmeier*), introdujeron una importante precisión. En ellas el TEDH afirma que el control de plena jurisdicción no puede limitarse a la mera anulación del acto sancionador y a la remisión del expediente a la Administración, sino que implica el poder de reformar en todos los puntos, tanto de hecho como de derecho, la decisión enjuiciada<sup>33</sup>. La jurisprudencia posterior confirma que el control de plena jurisdicción de las sanciones administrativas ha de ser completo y extenderse a todas las cuestiones, tanto fácticas como jurídicas, que el recurrente suscite, incluyendo también la valoración de las pruebas. El criterio figura en un número considerable de sentencias, que resuelven a la luz del mismo las quejas presentadas por los demandantes<sup>34</sup>. Como resume *Silvester's Horeca Service* (2004), "[p]armi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi" (§ 27)<sup>35</sup>.

¿Implica esa doctrina que el órgano de control debe poder analizar la proporcionalidad de las sanciones y, llegado el caso, sustituir la impuesta por otra más leve?

La respuesta es negativa si la Administración que ha sancionado no tiene capacidad para seleccionar la cuantía de la multa porque el legislador la señala aplicando un porcentaje fijo a, por ejemplo, las cantidades escamoteadas al fisco o al monto al que ascienden las obras ilegales, caso en el que el órgano de plena jurisdicción no está habilitado para modificar, individualizándolo, el importe de la sanción<sup>36</sup>. Desde luego,

31 Pueden verse al respecto Francisco José Rodríguez Pontón, *La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH* (Cizur Menor, Thomson Civitas, 2005), 113-129; Prudencio Moreno Trapiella, *Convenio Europeo de Derechos Humanos y contencioso-administrativo español. El caso específico del control judicial de las sanciones administrativas* (Madrid, Ed. Marcial Pons, 2012), 30-36, 61-74; Barcelona Llop, *Las vías administrativas...*, 51-59; Javier Barcelona Llop, "El control de plena jurisdicción de las resoluciones administrativas no sancionadoras en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, coord. Luis Míguez Macho y Marcos Almeida Cerredá, Tomo II (Santiago de Compostela, Andavira-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017), 127-142.

32 Vid. Öztürk (1984), § 56; *Malige* (1998), § 45; *Lauko* (1998), § 64; *Baischer* (2001), § 23; *Canady* (2001), § 31; *Janosevic* (2002), § 35; *A. Menarini Diagnostics SRL* (2011), § 58; *Steininger* (2012), § 45; *Segame S.A.* (2012), § 54; *Grande Stevens y otros* (2014), § 129.

33 *Schmautzer*, § 36; *Umlauf*, § 39; *Grading*, § 44; *Pramstaller*, § 41; *Palaoro*, § 43 y *Pfarmeier*, § 40. Aun en nota a pie de página, debemos evocar una idea que el Tribunal formuló en *Albert y Le Compte* (1983), conforme a la cual o bien el órgano que resuelve un recurso o reclamación cumple él mismo las exigencias del artículo 6 o bien debe ser posible la intervención de otro de plena jurisdicción que sí lo haga (§ 29). El postulado cunde desde entonces en la jurisprudencia de Estrasburgo [por ejemplo, *Bryan* (1995), § 40; *Crompton* (2009), § 70; *Chaudet* (2009), § 75; *Sigma Radio Television Ltd.* (2011), § 151; *Julius Kloiber Schlachthof GmbH* (2013), § 29; *Grande Stevens y otros* (2014), § 139; *Fazia Ali* (2015), § 75] y conecta con que, como hemos mencionado, el concepto de *tribunal* no se corresponde necesariamente con el de órgano integrado en el Poder Judicial. Implica que si interviene un *tribunal* no jurisdiccional que tiene plena jurisdicción, el artículo 6 del Convenio queda satisfecho; si el órgano en cuestión, sea o no jurisdiccional, carece de ella, es necesario que actúe posteriormente otro que sí la tenga. De este modo, la clave del control se encuentra no en el plano orgánico sino en el funcional, como ya hemos apuntado más atrás.

34 Sin ánimo exhaustivo, y además del caso que citamos seguidamente en el texto, *Baischer* (2001), § 28; *Västberga Taxi Aktiebolag y Vulic* (2002), § 94; *Janosevic* (2002), § 82; *A. Menarini Diagnostics SRL* (2011), § 59; *Segame S.A.* (2012), § 55; *Steininger* (2012), §§ 56 y 57; *Julius Kloiber Schlachthof GmbH y otros* (2013), §§ 32 y 33; *Grande Stevens y otros* (2014), § 139.

35 En algún caso se advierten divergencias en el seno del Tribunal Europeo no en lo que se refiere a la vigencia del criterio expuesto sino en lo que concierne a su aplicación al supuesto enjuiciado. Así sucede, por ejemplo, en *A. Menarini Diagnostics SRL* (2011), Sentencia en la que el Juez Pinto de Albuquerque formula una opinión disidente porque, a diferencia de lo que sostiene la mayoría, entiende que la jurisdicción italiana no ejerció un control de plena jurisdicción sobre las sanciones impuestas a la demandante. Las cosas, sin embargo, no están tan claras como parece deducirse del texto de la opinión de Pinto. El Juez Sajó emite una opinión concordante altamente reveladora: dice que es "important de suivre les considérations exposées par le juge Pinto", pero no suscribe su disidencia porque, a pesar de lo que del redactado de las leyes podía deducirse y de que el Consejo de Estado italiano "a utilisé une terminologie donnant à penser qu'il exerçait un contrôle juridictionnel faible", de facto ejerció un control de fondo que satisfacía las exigencias del artículo 6 del Convenio.

36 Vid., para las sanciones tributarias, *Segame S.A.* (2012); y para las sanciones impuestas a raíz de la ejecución de obras ilegales, *Valico S.R.L.* (2006).



debe poder pronunciarse sobre cualquier otro punto de hecho o de derecho (entre ellos, la cuantía de la deuda tributaria o el valor de la construcción ilegal), pero el relativo al importe de la sanción queda fuera de su potestad al venir predeterminado por una decisión legislativa. Naturalmente, cabría cuestionar la regulación legal desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, pero ese debate no pertenece a la esfera del control de plena jurisdicción.

En cambio, la respuesta es otra si el ordenamiento atribuye a la Administración la potestad de modular la cuantía de la sanción; en tal caso, el control de plena jurisdicción reclama que el tribunal que conoce del recurso pueda enjuiciar su proporcionalidad y, en suma, *individualizar* la medida punitiva. Esta exigencia, que cuenta con un amplio reconocimiento jurisprudencial, se apunta en *Albert y Le Compte* (1983), § 36, y se desarrolla en *Diennet* (1995), § 34, *Gubler* (2006), § 26, *Merigaud* (2009) § 69, y *A. Menarini Diagnostics SRL* (2011), §§ 64 a 67.

### 3.2 Otras garantías

En los términos expuestos, el control de plena jurisdicción de las sanciones administrativas es un imperativo del artículo 6 CEDH, pero este precepto contiene otras garantías que vienen a constituir la quintaesencia del proceso equitativo, particularmente del proceso penal<sup>37</sup>. Puesto que estamos hablando de una *materia penal*, cabe que nos preguntemos por si son de aplicación también en nuestro caso. Al respecto, la jurisprudencia ofrece pistas claras, por lo menos en relación con algunas de ellas, como vamos a ver de inmediato y de forma rigurosamente somera, no sin mencionar que la disciplina jurídica de las garantías puede no ser la misma en el ámbito de las sanciones administrativas que en los asuntos penales propiamente dichos, como se deduce de la Sentencia *Jussila* (2006), dictada por una Gran Sala<sup>38</sup>.

#### 3.2.1 Derecho a ser informado de la acusación

La Sentencia *Grande Stevens y otros* (2014) considera aplicable al terreno de lo sancionador administrativo el derecho a ser informado de la acusación, pues constituye una condición esencial de la equidad de todo procedimiento penal; la información a suministrar se refiere tanto a los hechos sobre los que se funda la imputación como también, y de forma detallada, a la calificación jurídica asignada a los mismos (§§ 167 y 168). Por lo tanto, la notificación en forma de la incoación del expediente sancionador constituye una garantía del interesado que el artículo 6 del Convenio protege.

Con todo, en el caso *Aumatel i Arnau* (2018) la ausencia de notificación personal del auto del Tribunal Constitucional español que impuso a la demandante una multa coercitiva (auto que se publicó en el Boletín Oficial del Estado) no es considerada relevante en la medida en que la interesada estaba ya advertida de su deber de no desatender las decisiones del Tribunal –y fue la infracción del mismo la causa de la imposición de la multa– y de que en cualquier caso el auto abría un plazo de alegaciones que la interesada utilizó y además con eficacia, pues la multa fue levantada (§§ 58-60)<sup>39</sup>.

37 Ello no quiere decir que los procesos civiles queden enteramente al margen de ellas, sino que, como se lee en *Monaco* (2015), § 52, "les impératifs inhérents à la notion de «procès équitable» ne sont pas nécessairement les mêmes dans les litiges relatifs à des droits et obligations de caractère civil que dans les affaires concernant des accusations en matière pénale. À preuve l'absence, pour les premiers, de clauses détaillées semblables aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6. Partant, et bien que ces dispositions aient une certaine pertinence en dehors des limites étroites du droit pénal, les États contractants jouissent d'une latitude plus grande dans le domaine du contentieux civil que pour les poursuites pénales".

38 La Sentencia afirma que la celebración de una audiencia pública reviste una particular importancia en los asuntos penales, "où un justiciable peut légitimement exiger d'être «entendu» et de bénéficier notamment de la possibilité d'exposer oralement ses moyens de défense, d'entendre les dépositions à charge, d'interroger et de contre-interroger les témoins" (§ 40), si bien reconoce que pueden existir excepciones justificadas, que enuncia en los §§ 41 y 42. Precisa que tales excepciones se han admitido en asuntos de naturaleza civil y añade que si "les exigences du procès équitable sont plus rigoureuses en matière pénale, la Cour n'exclut pas que, dans le cadre de certaines procédures pénales, les tribunaux saisis puissent, en raison de la nature des questions qui se posent, se dispenser de tenir une audience. S'il faut garder à l'esprit que les procédures pénales, qui ont pour objet la détermination de la responsabilité pénale et l'imposition de mesures à caractère répressif et dissuasif, revêtent une certaine gravité, il va de soi que certaines d'entre elles ne comportent aucun caractère infamant pour ceux qu'elles visent et que les «accusations en matière pénale» n'ont pas toutes le même poids" (§ 43).

39 El caso *Aumatel i Arnau* ejemplifica bien la ya referida autonomía de la noción de *materia penal*. El TEDH no duda en atribuir naturaleza penal a la multa coercitiva impuesta por el Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en su Ley Orgánica reguladora. En el Derecho español, sin embargo, las multas coercitivas no son consideradas sanciones administrativas cuando son un medio de ejecución forzosa de los actos administrativos, según tiene declarado el Tribunal Constitucional; y éste mismo ha dicho igualmente que las que puede imponer para forzar al cumplimiento de sus resoluciones tampoco lo son. Para lo primero, Javier Barcelona Llop, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos* (Santander, Universidad de Cantabria, 1995), 346-348, 364-365; Alejandro Huergo Lora, *Las sanciones administrativas* (Madrid, Iustel, 2007), 269-275; Francisco López Menudo, "Figuras afines: multas coercitivas", *Diccionario de sanciones administrativas*, dir. Blanca Lozano Cutanda (Madrid, Iustel, 2010), 467-477. Para lo segundo, la STC 215/2016, de 15 de diciembre (Fundamento 8), y Miguel Casino Rubio, *El concepto constitucional de sanción administrativa* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018), 73-76.

### 3.2.2 Separación entre instrucción y resolución

En *Imbrioscia* (1993), el Tribunal dijo que si el artículo 6 tiene como finalidad principal asegurar que el proceso penal es equitativo y se desarrolla ante un tribunal en el sentido del Convenio, no por ello se desentiende de las fases anteriores a la celebración del proceso (§ 36). De ahí que las garantías que contempla puedan ser de aplicación a la fase de instrucción de los procedimientos penales, como sucede particularmente a propósito de la separación entre juez de instrucción y juez de fondo, cuya inobservancia conculca el principio de imparcialidad, según estableció la Sentencia *De Cubber* (1984), §§ 24 a 30.

En los procedimientos administrativos sancionadores, el Tribunal Europeo adopta una posición matizada y casuística; parte del criterio indicado –es decir, de la separación entre instructor y sancionador– pero en la Decisión *Didier* (2002) considera, en línea con lo que había resuelto el Consejo de Estado francés, que no existen motivos para creer que la intervención del instructor en la fase de imposición de la sanción supusiera merma de la imparcialidad del órgano sancionador en este caso concreto<sup>40</sup>. El Tribunal recalca que llega a tal conclusión “[a]u vu des circonstances particulières de la présente affaire”, que resuelve “en l’espèce”. Dado que, y se trata de algo bien conocido, todas sus resoluciones se dictan a la vista de las circunstancias específicas de cada asunto, la insistencia en este aspecto sugiere que el Tribunal quiere dejar muy claro que no desea establecer un criterio general sobre el particular. De hecho, la Sentencia *Dubus S. A.* (2009) entiende que la imparcialidad sí fue afectada pues, aun admitiendo que la acumulación de funciones puede ser compatible con el artículo 6.1 conforme a la doctrina *Didier*, concluye afirmando que en este caso la imparcialidad del órgano sancionador sí pudo quedar en entredicho (§§ 55 a 61).

### 3.2.3 Presunción de inocencia

En la Sentencia *Janosevic* (2002), una Gran Sala recuerda que la presunción de inocencia (artículo 6.2 del Convenio) constituye uno de los elementos del proceso penal equitativo e implica, entre otras cosas, que en el ejercicio de sus funciones los miembros del tribunal no alberguen idea preconcebida alguna acerca del comportamiento del sujeto, que incumbe a la acusación indicar los cargos y probar la comisión del ilícito, que el acusado debe tener ocasión de preparar cumplidamente su defensa y que la duda le beneficia siempre (§§ 96 y 97); lo mismo en *Grande Stevens y otros* (2014), § 159.

A la vista de tal planteamiento, se comprende que en *Navalnyy* (2018), una Gran Sala confirmara la vulneración del artículo 6 del Convenio a causa de la imposición de varias sanciones administrativas al demandante exclusivamente a partir de los informes policiales y sin que aquel tuviera oportunidad de refutarlos, con la consiguiente vulneración de los principios penales fundamentales –en particular, del *in dubio pro reo*– y, por ende, del derecho a un proceso equitativo (§§ 83-84).

El aspecto al que se refiere *Navalnyy* es, en realidad, el más obvio o evidente, pero la presunción de inocencia ofrece otras facetas como las que pasaremos a mencionar:

A) La citada Sentencia *Janosevic* (2002), resuelve una demanda relacionada con los recargos impuestos por el incumplimiento de obligaciones fiscales y afronta dos cuestiones de interés.

– El demandante se quejaba de que el sistema legal aplicado vulneraba la presunción de inocencia, en tanto partía del presupuesto de que las inexactitudes descubiertas en el curso de un procedimiento fiscal se debían a un acto inexcusable del contribuyente y eran por ello acreedoras de sanción. En puridad, Velimir Janosevic aducía que el ordenamiento sueco partía de una presunción de culpabilidad del contribuyente, quien debía refutar. Y no iba nada desencaminado, pues el TEDH admite explícitamente que era así (§ 100). Parece que ello es difícilmente compatible con la presunción de inocencia que garantiza el artículo 6.2 del Convenio, pero el Tribunal llega a la conclusión opuesta a partir de dos elementos.

Recuerda, en primer lugar, que ha reconocido que “les Etats contractants peuvent en principe et sous certaines conditions sanctionner au pénal un fait matériel ou objectif considéré en soi, qu’il procède ou non d’une intention délictueuse ou d’une négligence” (§ 100). Aunque admitir que pueden imponerse sanciones al margen de cualquier elemento subjetivo no es determinante a nuestros efectos, parece obvio que si no es necesario acreditar la culpabilidad, el tema de la presunción de inocencia ofrece un perfil distinto al que, en principio, parece que debería corresponderle. Mayor peso tiene el segundo argumento: la Sentencia desplaza el debate hacia si el régimen legal aplicado respeta el principio de

<sup>40</sup> Sobre este asunto, Rodríguez Pontón, *La articulación de las garantías...*, 139-153. En la doctrina francesa, Marceau Long, et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21ª ed. (París, Dalloz, 2017), 704-715.

proporcionalidad o de justo equilibrio entre el fin legítimo perseguido (el interés financiero del Estado) y los derechos del individuo, terreno en el que resulta decisivo que el interesado pueda refutar la presunción sobre la que aquel se asienta y que el propio TEDH ha reconocido. Puesto que el demandante no se vio privado de ningún medio de defensa, y aun admitiendo que era difícil vencerla, la Sentencia estima que la normativa aplicada se mantenía dentro de los límites de lo razonable (§§ 102-104).

– Janosevic adujo también que la ejecución de las resoluciones antes de que un tribunal pudiera pronunciarse sobre la legalidad de las mismas comportaba una vulneración de la presunción de inocencia. Aunque el TEDH afirma que, dadas las circunstancias del caso, la violación no se había producido, interesa la doctrina general, cuya síntesis es la siguiente:

*Ni el artículo 6 del Convenio ni ninguna otra disposición del mismo “peuvent passer pour exclure en principe que des mesures d’exécution soient prises avant que des décisions relatives à des majorations d’impôt ne soient devenues définitives”, ahora bien,*

*“considérant qu’une exécution rapide de majorations d’impôt peut entraîner des conséquences graves pour la personne concernée et l’entraver dans sa défense lors de la procédure en justice ultérieure, les Etats sont tenus de ne recourir à pareille exécution que dans des limites raisonnables ménageant un juste équilibre entre les intérêts en jeu, de la même manière que les présomptions jouent en droit pénal. Cela est particulièrement important dans des affaires telles que l’espèce, où les mesures d’exécution ont été prises à partir de décisions de l’administration fiscale, c’est-à-dire avant qu’un tribunal n’ait décidé s’il y avait lieu de payer les majorations en question” (§ 106).*

El Tribunal distingue entre los impuestos en sí y los recargos que, aun cuando puedan ascender a sumas considerables, no están propiamente concebidos como una fuente de ingresos para el erario, sino como medidas dirigidas a “faire pression sur les contribuables pour qu’ils respectent leurs obligations fiscales, ainsi qu’à punir les infractions”, constituyendo “un moyen de veiller à ce que l’Etat perçoive les impôts dus en vertu de la législation pertinente”. A partir de esa distinción, admite que en relación con los impuestos se prevea la ejecución inmediata de las liquidaciones en razón del “puissant intérêt financier” del Estado, pero “ce motif ne saurait en soi légitimer l’exécution immédiate de majorations d’impôt” (§ 107). Y añade que “un système qui permet l’exécution de majorations d’impôt très élevées avant qu’un tribunal n’ait statué sur le point de savoir s’il y a lieu de les payer prête donc à critique et doit être soumis à un contrôle strict” (§ 108). Aunque, como he dicho, en el caso se desestima la demanda, es interesante este argumento de orden general, el cual introduce ciertos límites a la ejecución anticipada del acto administrativo.

Este argumento, empero, no se puede extrapolar a actos distintos de los recargos fiscales, que es a propósito de los que se expone. Así, en el caso de una sanción impuesta por el Consejo de Mercados Financieros, la Decisión *Didier* (2002) dice que “le sursis à exécution n’est jamais de droit et qu’il échappe à la compétence *ratione materiae* de la Cour”, afirmación lapidaria y sin matices que se vierte al hilo de la queja del demandante acerca de que la ausencia de efectos suspensivos del recurso ante el Consejo de Estado y la ejecución de la sanción antes del pronunciamiento de éste comportaba un atentado a la presunción de inocencia. Entendemos que el criterio del caso *Didier* es el que tiene validez general pues, realmente, el Tribunal Europeo no deduce del Convenio derecho alguno a obtener la suspensión cautelar de las resoluciones impugnadas, salvo en el campo de la extradición, expulsión o devolución de extranjeros<sup>41</sup>.

- B) También la presunción de inocencia es tratada en la Decisión *Falk* (2004), que inadmite la demanda interpuesta a raíz de la aplicación de una norma conforme a la cual si no es posible establecer la identidad del conductor en el momento de comisión de la infracción la multa, se impone al titular del vehículo, salvo que éste pruebe que no era él quien lo conducía. La jurisdicción nacional había considerado que tal regulación no contradecía lo dispuesto en el artículo 6.2 del Convenio, conclusión que comparte el Juez europeo en los términos siguientes, que enlazan con el criterio de la Sentencia *Janosevic*, si bien ahora el acto administrativo es completamente distinto:

<sup>41</sup> Véase la Sentencia *A. C. y otros* (2014). Cabe recordar que el TEDH puede señalar, en los términos previstos en el artículo 39 de su Reglamento, que procede la adopción de medidas cautelares y que a partir de las dos sentencias dictadas en el asunto *Mamatkoulou y Askarov* (2003 y 2005), si hace una indicación en tal sentido tras la presentación de una demanda en la que se cuestiona una expulsión, extradición o devolución porque el interesado corre el riesgo de padecer agresiones a su derecho a la vida o a la integridad física en el país de destino, el Estado demandado debe suspender la eficacia de la medida cuestionada ante la jurisdicción de Estrasburgo so pena de vulnerar el artículo 34 del Convenio, que obliga a no poner trabas al ejercicio eficaz del derecho a presentar una demanda individual. Para las cuestiones referidas en esta nota, Javier Barcelona Llop, “Protección internacional y tutela cautelar en el orden contencioso-administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo* Nº 181 (2016), 87-121.

*“le droit de toute personne accusée d’une infraction en matière pénale à être présumée innocente et à faire supporter à l’accusation la charge de prouver les allégations formulées à son encontre n’est pas absolu, tout système juridique connaissant des présomptions de fait ou de droit, auxquelles la Convention ne met pas obstacle en principe, les Etats étant seulement tenus de les ensermer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l’enjeu et préservant les droits de la défense (...). Ainsi, lorsqu’ils recourent à des présomptions en matière pénale, les Etats contractants doivent ménager un juste équilibre entre l’importance de ce qui se trouve en jeu et les droits de la défense; en d’autres termes, les moyens employés doivent être raisonnablement proportionnés au but légitime poursuivi (...).*

*Passant à l’appréciation de la question de savoir si, en l’espèce, ce principe de proportionnalité a été respecté, la Cour comprend que le législateur néerlandais a introduit la règle de responsabilité litigieuse afin de garantir une sécurité routière effective en faisant en sorte que les infractions routières qui sont détectées sans qu’il y ait confrontation directe entre le contrevenant et la police et qui sont commises par des conducteurs dont l’identité ne peut être établie au moment des faits ne demeurent pas impunies, tout en ayant dûment égard à la nécessité de veiller à ce que la poursuite et la répression de pareilles infractions ne fassent pas peser une charge inacceptable sur les autorités judiciaires internes. Elle note de surcroît qu’une personne qui se voit infliger une amende au titre de l’article 5 de la loi peut contester la décision devant un tribunal ayant plénitude de compétence pour connaître de la question et que, dans le cadre de pareille procédure, la personne concernée n’est pas privée de tout moyen de défense, puisqu’elle peut soulever des arguments fondés sur l’article 8 de la loi et/ou plaider qu’à l’époque des faits la police avait une possibilité raisonnable d’intercepter la voiture et d’établir l’identité du conducteur”.*

En consecuencia, el Tribunal considera que la regulación no es incompatible con el Convenio y que “en infligeant l’amende litigieuse au requérant les autorités internes n’ont pas méconnu le principe de la présomption d’innocence”.

- C) La Sentencia *Kapetanios* (2015) revela una perspectiva nueva de la presunción de inocencia. En este caso, el cual versa también sobre el principio *non bis in idem*, al cual luego nos referiremos, el Tribunal sostiene que la imposición y confirmación judicial de sanciones administrativas tras la absolución penal por los mismos hechos vulnera la presunción de inocencia, de la cual dice expresamente que tiene un aspecto que se añade a los tradicionales, que ya hemos evocado de la mano de las sentencias *Janosevic* (2006) y *Grande Stevens y otros* (2014). Dice, en particular, que también significa que si una acusación en materia penal ha dado lugar a un procedimiento que ha concluido con una absolución, la persona debe ser considerada inocente a todos los efectos y tratada como tal. La presunción de inocencia, dice la Sentencia, subsiste tras el procedimiento penal, de ahí que, en tanto en cuanto la sanción administrativa (y el proceso contencioso seguido contra ella sin éxito) castigaba los mismos hechos por los que los interesados habían sido absueltos de delitos de contrabando, aunque apreciándolos de forma diferente, se desconoció “le principe de la présomption d’innocence des requérants déjà établi par les jugements d’acquittement des tribunaux pénaux” (§§ 82 y 88). La Sentencia *Sismanidis y Sitaridis* (2016) confirma dicho planteamiento (§ 58).

Queda al margen del mismo el supuesto del sancionado que no ha sido objeto de persecución penal, aunque los hechos fueran acreedores de la misma. Como dice la Sentencia *Mamidakis* (2007), aceptar que la ausencia de un procedimiento criminal provoca que la imposición de una sanción administrativa por los mismos comportamientos vulnera la presunción de inocencia “signifierait qu’aucune procédure administrative ne pourrait être conduite en l’absence d’une procédure pénale et qu’aucun constat d’infraction ne saurait être prononcé par une juridiction administrative en l’absence d’une déclaration formelle de culpabilité par une juridiction pénale” (§ 33). En consecuencia, la doctrina de la Sentencia *Kapetanios* es operativa solo si ha recaído un pronunciamiento penal absolutorio.

### 3.2.4 Derecho a no declarar contra sí mismo.

Cerramos este apartado con una alusión al derecho a no declarar contra sí mismo, que el artículo 6 del Convenio no menciona pero que, según afirma la Sentencia *Chambaz* (2012), constituye una norma internacional que se encuentra en el corazón de la noción de proceso equitativo (§ 52).

En el caso resuelto por esa Sentencia se impusieron sanciones administrativas por la negativa a aportar la documentación solicitada por la Administración tributaria, sanciones que fueron confirmadas jurisdiccionalmente. Más tarde, la información obtenida fue utilizada para iniciar un procedimiento penal contra Chambaz por la acusación de delito fiscal. El Tribunal entiende que las sanciones administrativas (y su confirmación judicial) presionaron al interesado para que aportara unos documentos que luego dieron pie a la acción penal, sin que aquel pudiera haber valorado que iban a emplearse de ese modo. Considera que, aunque independientes, el procedimiento sancionador y el penal estaban relacionados, y estima que el derecho del demandante a no autoincriminarse había sido vulnerado, ya que “les décisions des juridictions internes, confirmant les amendes infligées précédemment au requérant, ont eu pour résultat d’obliger le

requérant à contribuer à sa propre incrimination” (§ 55), distinguiéndose por ello su situación de la de un contribuyente que declara haber cometido una infracción fiscal con la esperanza de obtener un castigo más reducido; antes al contrario, “le requérant n’a, en effet, jamais reconnu avoir eu un comportement illégal et s’est prévalu à tous les stades de la procédure de son droit au silence” (§ 58). La Sentencia añade, como de pasada, que la legislación Suiza fue modificada después para garantizar que las informaciones obtenidas en un procedimiento puramente administrativo no serían utilizadas en una investigación penal por evasión de impuestos. En todo caso, debe resaltarse que esta resolución jurisdiccional se funda en la conexión que el Tribunal advierte entre el procedimiento sancionador y el proceso penal, por lo que sus conclusiones deben comprenderse en ese contexto fáctico.

#### 4. El principio de legalidad

El artículo 7.1 del Convenio formula el principio de legalidad de las infracciones y sanciones del modo siguiente: “[n]adie podrá ser condenado por una acción u omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o internacional”<sup>42</sup>.

El artículo 7 forma parte del grupo de los que no pueden ser objeto de *derogación* conforme a lo dispuesto en el artículo 15 CEDH. Este precepto permite la suspensión temporal de las obligaciones nacionales de protección en situaciones críticas, pero excluye de la posibilidad los artículos 2, salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, 3 (prohibición de la tortura), 4.1 (prohibición de la esclavitud o servidumbre) y 7<sup>43</sup>. Con posterioridad, protocolos adicionales han sancionado la prohibición de invocar el artículo 15 del Convenio con el propósito de aplicar la pena de muerte<sup>44</sup> y con el de excluir la vigencia del principio *non bis in idem*, al que más adelante aludiremos. Que unos derechos puedan ser objeto de derogación o suspensión temporal y otros no, sugiere que existe una suerte de jerarquía entre los que el Convenio reconoce, lo que invita a ciertas consideraciones críticas desde el punto de vista filosófico. Pero es claro que, en términos jurídico-formales, el Tratado confiere solamente a algunos la condición de *intangibles* o *inderogables*, así como que entre ellos ha incluido la garantía de legalidad del artículo 7. Por ello, la jurisprudencia dice de la misma que es un elemento esencial del principio de preeminencia del derecho y que ocupa un lugar primordial en el sistema convencional de protección [Sud Fondi SRL y otros (2009), § 105; Varvara (2013), § 53].

En el inciso transcrito del artículo 7.1 figuran las palabras *condenado*, *infracción* y *derecho*. Debemos detenernos un momento en ellas, comenzando por las dos primeras.

Su interpretación ha de hacerse en conexión con la de *pena*, que el precepto cita acto seguido a propósito del principio de irretroactividad de la ley desfavorable al señalar que no puede imponerse una que sea más grave que la prevista en el momento en que la infracción se cometió. Puesto que la *pena* es subsiguiente a la comisión de una *infracción* y resultado de la imposición de una *condena*, la comprensión de lo que sea una *pena* en el sentido del precepto contribuye a delimitar lo que significan *condena* (o *condenado*) e *infracción*; como dice G.I.E.M. SRL y otros (2018), enunciando un criterio jurisprudencial consolidado, “le point de départ de toute appréciation de l’existence d’une «peine» consiste à déterminer si la mesure en question a été imposée à la suite d’une condamnation pour une infraction pénale” (§ 211).

La de *pena* es una noción autónoma<sup>45</sup>, motivo por el cual la identificación de lo que sea no depende de lo que disponga el ordenamiento interno. Y, lo que a nuestros efectos es más importante, una *pena*, en

42 El texto de las versiones auténticas es el siguiente: “[n]o one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed”; “[n]ul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d’après le droit national ou international”.

43 En concreto, el artículo 15.1 dice que “[e]n caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta en que lo exija la situación, y supuesto que tales medidas no están en contradicción con las otras obligaciones que dimanen del derecho internacional”. El título del precepto es *derogación en caso de estado de urgencia*, pero no parece que la operación que habilita sea propiamente una derogación sino más bien una suspensión, por supuesto que acotada temporalmente y bajo la vigilancia del Consejo de Europa (artículo 15.3). Pero también las versiones en inglés y en francés del Convenio hablan de *mesures derogating* y de *mesures dérogeant*, y el intitulado del artículo 15 dice en francés *dérogation en cas d’état d’urgence* y en inglés *derogation in time of emergency*.

44 Aunque el artículo 2 del Convenio no repudia la pena de muerte, el Protocolo número 6 (Estrasburgo, 28 de abril de 1983), postula la abolición de tal castigo en tiempo de paz y el Protocolo número 13 (Vilna, 3 de mayo de 2002) propugna la abolición de la pena de muerte en cualquier circunstancia; ambos protocolos contienen un artículo idéntico por el que no se autoriza ninguna derogación en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del Convenio. El Protocolo número 6 ha sido ratificado por todos los Estados miembros del Consejo de Europa salvo la Federación Rusa; como puede imaginarse, este Estado tampoco ha ratificado el Protocolo número 13, actitud en la que le acompañan Armenia y Azerbaiyán.

45 *Malige* (1998), § 34; *Valico SRL* (2006); *Sud Fondi SRL y otros* (2007); *G.I.E.M. SRL y otros* (2018), § 210. Cfr. L. Børggørgue-Larsen: *La Corte Europea*, cit., págs. 325-326.



el sentido del artículo 7.1, no es necesariamente la pronunciada en un proceso criminal propiamente dicho. En los casos *Sud Fondi SRL y otros* (2007), y *G.I.E.M. SRL y otros* (2018), la medida litigiosa consistía en la confiscación de bienes inmuebles acordada por los jueces penales, pero no como una sanción penal típica sino como una suerte de punición administrativa que podía aplicarse aun cuando los interesados no hubieran incurrido en ninguna clase de dolo, culpa o negligencia; era una sanción puramente objetiva cuya imposición no culminaba un proceso penal dirigido a establecer la culpabilidad del responsable. Por ello, el Gobierno demandado rechazaba la aplicación del artículo 7.1 del Convenio, pretensión que el Tribunal no acoge, pues entiende que la medida es una auténtica pena en el sentido del precepto, aun cuando se imponga con abstracción de la concurrencia de culpabilidad<sup>46</sup>. En palabras de Varvara (2013), “[l]’article 7 de la Convention ne requiert pas expressément de «lien psychologique» ou «intellectuel» ou «moral» entre l’élément matériel de l’infraction et la personne qui en est considérée l’auteur” (§ 70).

Y si tales inferencias son *penas* a los efectos del artículo 7.1 del Convenio, también lo serán las puniciones administrativas propiamente dichas, como acredita la Decisión *Valico SRL* (2006), concerniente a una sanción urbanística en la que el Tribunal advierte el predominio de los elementos que denotan *une coloration pénale*, expresión ésta que ya hemos mencionado más atrás. En palabras de *G.I.E.M. SRL y otros* (2018), “l’interprétation autonome de la notion de «peine» au sens de l’article 7, entraîne l’applicabilité de cette disposition, même en l’absence de procédure pénale au sens de l’article 6. Pour autant (...), elle n’exclut pas la possibilité pour les autorités nationales d’imposer des «peines» à travers des procédures autres que des procédures pénales au sens du droit national” (§ 233); y en § 253 leemos que el respeto del artículo 7 “ne requiert pas que tout litige relevant de cet article doive nécessairement être traité dans le cadre d’une procédure pénale au sens strict. En ce sens, l’applicabilité de cette disposition n’a pas pour effet d’imposer la «criminalisation» par les Etats de procédures que, dans l’exercice de leur pouvoir discrétionnaire, ils ne font pas relever du droit pénal au sens strict”.

Acabamos de indicar que en la calificación de una medida como *pena* no interfiere que el legislador la contemple con abstracción del elemento subjetivo. Ahora bien, ello no obsta a que el Tribunal enfatice que ha de poderse establecer un *lien de nature intellectuelle* del que deducir un ingrediente de responsabilidad en el comportamiento del sujeto. Este aparente acertijo se resuelve identificando dicho vínculo intelectual con la necesidad de que el individuo pueda conocer la regulación que atribuye consecuencias sancionadoras a su comportamiento, aun al margen de dolo, culpa o negligencia. Ello requiere, dice la Sentencia *Sud Fondi SRL y otros* (2009), la existencia de una base legal previsible y accesible (§ 116). Este punto conduce directamente a la tercera de las palabras antes indicadas (*derecho, law, droit*) y ésta a la noción de *calidad de la ley*, que forma parte del núcleo del principio de legalidad. Vayamos a ello.

El artículo 7.1 reclama que las infracciones y sanciones estén tipificadas previamente a su comisión, pero no dice nada acerca de la clase de norma o disposición que debe acometer la tarea. Por lo general, en los ordenamientos se distinguen diversas especies de normas jurídicas tanto por su origen (parlamentario, gubernamental, jurisprudencial o consuetudinario) como por su posición en la escala jerárquica; ¿cualquiera de ellas satisface las exigencias del principio de legalidad sancionadora?

La pregunta debe responderse a la vista de un criterio que el TEDH formuló en la Sentencia *Sunday Times* (1979): las remisiones convencionales a la ley (o al derecho) nacional engloban tanto las fuentes escritas como no escritas (§ 47), motivo por el que también la jurisprudencia puede ser considerada *ley* a los efectos del Convenio. Puesto que se trata de una directriz hermenéutica de carácter general, es consecuente que la jurisprudencia la invoque a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 7.1 y diga que “la notion de «droit» (*law*) utilisée à l’article 7 correspond à celle de «loi» qui figure dans d’autres articles de la Convention; elle englobe le droit d’origine tant législative que jurisprudentielle”<sup>47</sup>. Consiguientemente, a los efectos del Convenio es irrelevante la naturaleza de la fuente normativa, por lo que el TEDH no desautoriza ningún ordenamiento nacional por la clasificación de las fuentes del Derecho que contiene, por la función que asigna a unas y otras ni por la posición que ocupan en él.

Este modo de razonar está relacionado con que, como apuntábamos al principio, las tradiciones jurídicas de los Estados que forman parte del Consejo de Europa son diferentes, circunstancia que el Tribunal no puede pasar por alto<sup>48</sup>. Pero como también indicábamos entonces, el órgano jurisdiccional establece ciertos

46 Cabe recordar que la Sentencia *Janosevic* (2002) había establecido ya que “l’absence d’éléments subjectifs ne prive pas nécessairement une infraction de son caractère pénal” (§ 68).

47 *Valico SRL* (2006); *Sud Fondi SRL y otros* (2009), § 108.

48 Para los juristas de tradición europeo-continental, que el principio de legalidad penal pueda satisfacerse a través de fuentes jurisprudenciales resulta un poco difícil de admitir, pero el TEDH no puede tomar únicamente como referencia las tradiciones jurídicas de algunos de los países miembros del Consejo de Europa; cfr. Burgogue-Larsen, *La Corte Europea...*, 337. Ahora bien, como indica S. Huerta, “este principio de legalidad penal europeo, en cierto sentido «descafeinado» por la eliminación de la reserva absoluta de

criterios comunes y universalmente aplicables con independencia de los particularismos jurídicos nacionales, ninguno de los cuales puede sustentar excepciones. Tales criterios se resumen ahora en el siguiente: sea cual sea el origen y la forma de la norma que se considera ley (*droit, law*), la misma debe poseer ciertos atributos materiales sin los cuales no se entienden cumplidas las exigencias del Convenio. Volvamos de nuevo a la Sentencia *Sunday Times* (1979), la cual enunció un argumento auténticamente capital:

*“49. Aux yeux de la Cour, les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots “prévues par la loi”. Il faut d’abord que la “loi” soit suffisamment accessible: le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une “loi” qu’une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s’entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d’un acte déterminé. Elles n’ont pas besoin d’être prévisibles avec une certitude absolue: l’expérience la révèle hors d’atteinte. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s’accompagne parfois d’une rigidité excessive; or le droit doit savoir s’adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l’interprétation et l’application dépendent de la pratique”*

Es decir, la norma debe observar algunas condiciones de orden material, sea cual sea su veste y origen, condiciones a las que el TEDH se refiere generalmente con la expresión *calidad de la ley*, que ha hecho enorme fortuna en su jurisprudencia<sup>49</sup>. Puesto que ofrece un ajustado resumen de lo que implica, transcribamos lo que dice al respecto una Gran Sala en la Sentencia *De Tomasso* (2017), §§ 106 a 109:

*“106. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots «prévue par la loi» non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base légale en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause: ainsi, celle-ci doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets (...).*

*107. L’une des exigences découlant de l’expression «prévue par la loi» est la prévisibilité. On ne peut donc considérer comme «une loi» qu’une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s’entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d’un acte déterminé. Ces conséquences n’ont pas besoin d’être prévisibles avec une certitude absolue: l’expérience révèle qu’une telle certitude est hors d’atteinte. En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s’accompagne parfois d’une rigidité excessive; or le droit doit savoir s’adapter aux changements de situation. Aussi, beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues, dont l’interprétation et l’application dépendent de la pratique (...).*

*108. Le niveau de précision de la législation interne –qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses– dépend dans une large mesure du contenu de la loi en question, du domaine qu’elle est censée couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui elle est adressée (...).*

*109. La Cour rappelle qu’une norme est «prévisible» lorsqu’elle offre une certaine garantie contre des atteintes arbitraires de la puissance publique (...). Une loi conférant un pouvoir d’appréciation doit en fixer la portée, bien que le détail des normes et procédures à observer n’ait pas besoin de figurer dans la législation elle-même (...).”*

Exactamente, lo mismo es exigible a la ley que tipifica infracciones y sanciones, que no basta con que sea previa a la comisión del hecho. El artículo 7.1 del Convenio, dice el Tribunal en *Valico SRL* (2006) y *Sud Fondi SRL y otros* (2009) reclama también condiciones cualitativas, como la accesibilidad y la previsibilidad. Es en este marco doctrinal, donde se sitúa la precisión de la Sentencia *Sud Fondi SRL* que antes hemos evocado: aun cuando la sanción pueda imponerse sin consideración alguna al elemento subjetivo de la culpabilidad, “un cadre législatif qui ne permet pas à un accusé de connaître le sens et la portée de la loi pénale est défaillant non seulement par rapport aux conditions générales de «qualité» de la «loi» mais également par rapport aux exigences spécifiques de la légalité pénale” (§ 117).

ley en sentido formal” y que está “destinado a dar cobertura a las regulaciones penales que son propias de países que han acogido el sistema de *common law* (...), no se opone ni prevalece frente al más riguroso adoptado por aquellos ordenamientos que han dado reconocimiento legal y constitucional al indicado principio en toda su extensión”; Susana Huerta Tocildo: “El contenido debilitado del principio europeo de legalidad penal”, en *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, coord. Javier García Roca y Pablo Santolaya, 3era ed. (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 405. Recuérdese, a este respecto, lo indicado *supra* en nota 10.

49 Cfr. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, “La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Derecho Privado y Constitución* Nº 17 (2003) (monográfico sobre las fuentes del Derecho en homenaje al Profesor Javier Salas Hernández), 377-406. A propósito de la ley penal, y con ciertas consideraciones críticas sobre alguno de los aspectos de la jurisprudencia del TEDH, Burgorgue-Larsen: *La Corte Europea...*, 338-344; Huerta Tocildo, *El contenido...*, 402-405; Fabien Marchadier: “Le principe de légalité des délits et des peines”, *Les grands arrêts...*, dir. F. Sudre, et al., 480-485.

En el caso *G.I.E.M. SRL y otros* (2018), una Gran Sala hace suyo el postulado: el vínculo de naturaleza intelectual que, según la jurisprudencia, exige el artículo 7.1 del Convenio, implica que la ley debe definir claramente las infracciones y las sanciones, ser accesible y previsible en cuanto a sus efectos. El ciudadano “doit pouvoir savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l’aide de l’interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et quelles omissions engagent sa responsabilité pénale”, tiene que existir “une corrélation évidente entre le degré de prévisibilité d’une norme pénale et le degré de responsabilité personnelle de l’auteur de l’infraction” (§ 242). Si ese *lien intellectuelle* no existe, no es posible identificar “un élément de responsabilité dans la conduite de l’auteur matériel de l’infraction” (§ 242). Por lo tanto, la norma debe poseer la suficiente *calidad*, elemento éste que se erige en pieza clave de la garantía de legalidad que sanciona el artículo 7.1 del Convenio, garantía que rige también a propósito de las infracciones y sanciones administrativas.

## 5. Non bis in idem

El Protocolo número 7 (Estrasburgo, 22 de noviembre de 1984) incluye dos derechos que guardan relación con nuestro tema: al doble grado de jurisdicción y a no ser juzgado o castigado dos veces (*non bis in idem*). De ellos, el segundo es el que ha recibido mayor atención por parte de la jurisprudencia, motivo por el que nos detenemos en él<sup>50</sup>; está formulado en el artículo 4.1, cuyo tenor es el que sigue:

*“Nadie podrá ser inculcado o sancionado penalmente por un órgano jurisdiccional del mismo Estado, por una infracción de la que ya hubiere sido anteriormente absuelto o condenado en virtud de sentencia definitiva conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado”.*

Veamos sucintamente las implicaciones del precepto, cuya exégesis ha sido objeto de una muy importante revisión en el caso *A. y B.* (2016), al que nos referiremos posteriormente.

- A) Al igual que el principio de legalidad de las infracciones y sanciones, este derecho queda al margen de la posibilidad de derogación o suspensión temporal prevista en el artículo 15 del Convenio. El *Rapport explicatif* del Protocolo número 7 no suministra ninguna información acerca de las razones por las que se determina tal cosa, pero el criterio legal no puede ser más claro; de ahí que, en palabras de *Simkus* (2017), “neither the text of article 4 of Protocol n.º 7 nor the Court’s case-law allows for any exceptions to the *non bis in idem* principle” (§ 52).
- B) Aun no susceptible de suspensión temporal, el precepto sí puede ser objeto de reserva, y de hecho varios Estados han manifestado su voluntad de restringir el *non bis in idem* al campo de las sanciones impuestas por tribunales que el ordenamiento interno califica como penales, de modo y manera que la prohibición operaría únicamente entre dos sanciones penales propiamente dichas (Alemania, Francia, Italia, Liechtenstein y Portugal).

El Gobierno italiano adujo tal circunstancia en el asunto resuelto por la Sentencia *Grande Stevens y otros* (2014), pero el Tribunal descartó que la reserva pudiera tener efecto alguno dada su deficiente formulación. Debemos recordar que el Convenio dispone que las reservas estatales tienen que cumplir ciertos requisitos, así como que el TEDH es competente para dictaminar acerca de la validez de las mismas<sup>51</sup>. Y lo

50 El artículo 2 del Protocolo número 7 señala que toda persona declarada culpable de una infracción penal tiene derecho a que la declaración o condena sea examinada por un órgano jurisdiccional superior, remitiéndose su ejercicio y los motivos por los que podrá pedirse el examen a lo que disponga la ley nacional. Puesto que, como ya conocemos, muchas sanciones administrativas son infracciones penales en el sentido del Convenio, es claro que están incluidas en el ámbito de aplicación del precepto [cfr. *Zaicevs* (2007), § 52; *Kapetanios y otros* (2015), §§ 48 a 52]. Ahora bien, el apartado segundo del artículo dispone que el derecho al doble grado de jurisdicción “podrá ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley”. De la jurisprudencia se deduce que si la infracción está castigada con una pena privativa de libertad, aunque sea de duración muy breve, las sanciones no se consideran “de menor gravedad” [*Zaicevs* (2007), *Kamburov* (2009), *Stanchev* (2009), *Zhelyazkov* (2012)] pero, salvo error u omisión por mi parte, queda abierta la cuestión de si el legislador nacional puede excluir del doble grado de jurisdicción las sanciones pecuniarias o, por lo menos, algunas de ellas.

51 Según el artículo 57, todo Estado puede formular “una reserva a propósito de una disposición particular del Convenio en la medida en que una ley en vigor en su territorio esté en desacuerdo con esta disposición”. El precepto, que no tolera las reservas de carácter general, exige que toda la que se formule vaya “acompañada de una breve exposición de la ley de que se trate”. Que el Tribunal es competente para juzgar la validez de una reserva quedó claro en un asunto español en el que el debate giraba en torno a sanciones impuestas en el ámbito de la disciplina militar, no aceptando el Tribunal la aplicación de la reserva aducida por el Gobierno al no ajustarse a las exigencias del artículo 57; *Dacosta Silva* (2006), §§ 28 a 38. Me permito indicar que años antes de la Sentencia *Dacosta Silva* el autor de estas líneas había apuntado la conclusión a la que ésta llega; cfr. Javier Barcelona Llop, *Policía y Constitución* (Madrid: Tecnos, 1997), 75-82. Por lo demás, quizá habría que preguntarse por la pertinencia de la admisión de reservas a los tratados internacionales de protección de los derechos humanos, en línea con las reflexiones de Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2da edición (Madrid, Tecnos, 2001), 98-106.

que sucedió en el caso es que el Tribunal no consideró válida la reserva italiana<sup>52</sup>, motivo por el que pudo analizar sin cortapisa alguna la cuestión del *non bis in idem*, lo que le permitió declarar la vulneración del artículo 4 del Protocolo número 7 (§§ 219 a 223).

- C) En la determinación de lo que debe entenderse por *penal* los efectos de la prohibición del *bis in idem* se aplican los mismos criterios que en la interpretación de la noción de materia penal a la que nos hemos referido al hilo del artículo 6 del Convenio<sup>53</sup>. Por ello, el principio juega en el plano de las relaciones entre sanciones administrativas y sanciones penales en tanto en cuanto las primeras constituyan materia penal, así como, lógicamente, entre dos sanciones de la misma naturaleza.
- D) Teniendo en cuenta ciertas diferencias textuales que se advierten en las versiones auténticas (en francés y en inglés) del artículo 4 del Protocolo número 7, la Sentencia *Mihalache* (2019) afirma que, al interpretar la disposición, debe conciliarlas con la vista puesta en la consecución del fin y objeto de la misma<sup>54</sup>. En este contexto, señala que una decisión cuya existencia impide un segundo procedimiento no ha tenido que ser dictada necesariamente por una jurisdicción en sentido propio. Lo importante es que haya sido adoptada por una autoridad competente “selon le droit interne pour établir et sanctionner, le cas échéant, le comportement illicite reproché à l'intéressé. Le fait que la décision en cause ne prenne pas la forme d'un jugement n'est pas de nature à remettre en cause l'acquiescement ou la condamnation de l'intéressé, dès lors qu'un tel élément de procédure et de forme ne saurait avoir d'incidence sur les effets de ladite décision (...). Partant, la Cour considère que, pour que l'on se trouve en présence d'une décision, l'intervention d'une juridiction n'est pas nécessaire” (§ 95).
- E) La cuestión del *idem* remite a la identidad de la infracción. En la importante Sentencia *Zolotoukhine* (2009), que analiza la aplicación del *non bis in idem* a un caso en el que se impuso una sanción administrativa de privación de libertad (tres días) y otra propiamente penal, la Gran Sala pasa revista a los diversos enfoques que este punto ha recibido por parte del Tribunal y llega a la conclusión de que por razones de seguridad jurídica es preciso “armonizar la interpretación de la noción de «mismo delito» –el elemento *idem* del principio *non bis in idem*– a los efectos del artículo 4 del Protocolo núm. 7” (§§ 70 a 78). Afirma que hay que entender que el precepto “prohíbe perseguir o juzgar a una persona por una segunda «infracción» en la medida en que esta tenga su origen en unos hechos idénticos o en unos hechos que son esencialmente los mismos” (§ 82).

Por lo tanto, el criterio gira exclusivamente en torno a las circunstancias fácticas sobre las que versan los procedimientos, mas no sobre otros criterios. La idea es, en realidad, bastante sencilla y elimina incertidumbres y dudas: que los hechos sean los mismos o esencialmente los mismos; que, leemos en el § 84 de la Sentencia últimamente citada, constituyan “un conjunto de circunstancias fácticas que implican al mismo infractor y están unidas indisolublemente en el tiempo y el espacio”. Naturalmente, el minucioso examen de tales circunstancias es obligado en cada caso.

- F) La prohibición del *bis* se refiere a la apertura de un nuevo procedimiento cuando ya existe una decisión final sobre otro anterior, entendiendo por decisión final aquella que tiene fuerza de cosa juzgada y frente a la que no caben recursos ordinarios, extremo éste en el que la Sentencia *Mihalache* (2019) insiste particularmente para alertar de que el ordenamiento nacional debe indicar con claridad cuándo una decisión es definitiva (§§ 115 y 116).

No es requisito que el primer procedimiento haya concluido con la imposición de una pena o sanción, pues el artículo 4 del Protocolo número 7 “contains not only the right not to be punished twice but also extends the right not to be prosecuted or tried twice” [*Simkus* (2017), § 47]. Esto es, lo se prohíbe no es solo una segunda condena sino también un nuevo enjuiciamiento o el riesgo

52 La reserva está formulada del siguiente modo: “[l]a République italienne déclare que les articles 2 à 4 du Protocole ne s'appliquent qu'aux infractions, aux procédures et aux décisions qualifiées pénales par la loi italienne”. El Tribunal advierte que no cuenta con una breve exposición de la ley o de las leyes nacionales pretendidamente incompatibles con el artículo 4 del Protocolo n.º 7 y que de su redacción se deduce que Italia “a entendu exclure du champ d'application de cette disposition toutes les infractions et les procédures qui ne sont pas qualifiées de «pénales» par la loi italienne (...)”. À cet égard, la Cour rappelle que même des difficultés pratiques importantes dans l'indication et la description de toutes les dispositions concernées par la réserve ne sauraient justifier le non-respect des conditions édictées à l'article 57 de la Convention” (§ 210).

53 Cfr. *Mamidakis* (2007), §§ 20-21; *Zolotoukhine* (2009), §§ 52-53; *Sismanidis y Sitaridis* (2016), §§ 31-32; *Lázaro Laporta* (2018) §§ 15 a 17.

54 § 94: “À la lecture des deux versions authentiques –anglaise et française– de l'article 4 du Protocole n.º 7, la Cour relève une différence de rédaction entre les deux textes: si la version française énonce que la personne concernée doit avoir «été acquitté[e] ou condamné[e] par un jugement», la version anglaise du même texte dispose que l'intéressé doit avoir été «*finally acquitted or convicted*». La version française indique donc que l'acquiescement ou la condamnation est prononcé par «jugement», tandis que la version anglaise ne mentionne pas la forme que doit prendre la décision portant acquiescement ou condamnation. Ainsi placée devant des textes d'un même traité normatif faisant également foi mais ne concordant pas entièrement, la Cour doit les interpréter d'une manière qui les concilie dans la mesure du possible et qui soit la plus à même d'atteindre le but et de réaliser l'objet de ce traité”.

de un nuevo enjuiciamiento<sup>55</sup>. Según dice una Gran Sala en *Zolotoukhine* (2009), el precepto no menciona únicamente el caso de una doble condena, sino también el de un doble enjuiciamiento y se aplica incluso si la persona afectada ha sido objeto de diligencias que no han concluido con una condena (§ 110); por lo tanto, el precepto veda tanto la reiteración de la pena como del procedimiento. Por ello, tratándose de los mismos hechos, una sentencia penal absolutoria impide la incoación de un procedimiento administrativo y la imposición de una sanción por esta vía, como acreditan las sentencias *Kapetanios y otros* (2015) y *Sismanindis y Sitaridis* (2016).

- G) En el asunto *Kapetanios*, el Tribunal indica que el artículo 4 del Protocolo número 7 no prohíbe la imposición de una pena privativa de libertad y de una multa por los mismos hechos (por ejemplo, ilícitos de contrabando) siempre que ello tenga lugar en el seno de un procedimiento único (§ 72). Con posterioridad, el Tribunal ha matizado su criterio de forma importante. En rigor, cabe decir que realmente lo ha modificado.

La Sentencia A. y B. (2016), dictada por una Gran Sala, sienta una nueva doctrina en relación con los que denomina *procedimientos mixtos*, entendidos como aquellos que en realidad no son distintos sino que se combinan e integran en un todo coherente, razón por la cual “le cumul de sanctions dans les affaires de ce genre doit s’analyser como un tout, en conséquence de quoi il serait artificiel d’y voir une répétition de procédures” que implique que el interesado ha sido perseguido o castigado penalmente dos veces (§ 112). Al exponer ciertos precedentes, la Sentencia pone de manifiesto que la cuestión ya ha sido objeto de tratamiento jurisprudencial, pero lo interesante es que considera necesario aclarar o precisar el concepto de *procedimiento mixto*, que es en realidad el núcleo de su doctrina. Lo hace del modo siguiente<sup>56</sup>.

- i) La Gran Sala parte de que, según jurisprudencia constante, corresponde a los Estados decidir acerca de la organización de su sistema jurídico, lo que incluye los procedimientos penales, sin que el Convenio prohíba “dans tel ou tel cas de séparer en différentes phases ou parties le processus de fixation de la peine, de sorte que différents peines peuvent être prononcées, successivement ou parallèlement, pour une infraction qu’il convient de qualifier de «pénale» au sens autonome que revêt ce mot sur le terrain de la Convention” (§ 121).
- ii) A juicio del Tribunal, los Estados pueden optar legítimamente por dar respuestas jurídicas complementarias a ciertos comportamientos socialmente inaceptables (como por ejemplo las infracciones al código de la circulación, el impago de impuestos o la evasión fiscal) mediante procedimientos que, aun siendo distintos, forman un todo coherente que trata el problema en sus diversos aspectos, siempre que “ces réponses juridiques combinées ne représentent pas une charge excessive pour la personne en cause” (§ 121).
- iii) Ello genera la necesidad de determinar si la medida nacional constituye una doble incriminación prohibida “ou si, au contraire, elle est le fruit d’un système intégré permettant de réprimer un méfait sous ses différents aspects de manière prévisible et proportionnée et formant un tout cohérent, en sorte de ne causer aucune injustice à l’intéressé” (§ 122), necesidad que se funda en que el artículo 4 del Protocolo número 7

*“ne saurait avoir pour effet d’interdire aux États contractants d’organiser leur système juridique de manière à permettre la majoration à un taux standard d’impôts illégalement impayés – quand bien même une telle mesure serait qualifiée en elle-même de «pénale» pour les besoins des garanties d’équité du procès prévues dans la Convention– aussi dans les cas plus graves où il y aurait peut-être lieu de poursuivre l’auteur du méfait parce qu’un élément non retenu dans la procédure «administrative» en recouvrement des impôts, par exemple un comportement frauduleux, s’ajouterait au défaut de paiement. L’article 4 du Protocole n° 7 a pour objet d’empêcher l’injustice que représenterait pour une personne le fait d’être poursuivie ou punie deux fois pour le même comportement délictueux. Il ne bannit toutefois pas les systèmes juridiques qui traitent de manière «intégrée» le méfait néfaste pour la société en question, notamment en réprimant celui-ci dans le cadre de phases parallèles menées par des autorités différentes à des fins différentes” (§ 123).*

- iv) Aunque lo deseable, dice la Sentencia A. y B., es que todas las consecuencias sancionadoras se acumulen en un mismo procedimiento, nada se opone a que el Estado articule *procedimientos*

<sup>55</sup> *Zolotoukhine* (2009), § 83; *Kapetanios y otros* (2015), § 63.

<sup>56</sup> Se hacen eco de esta importante Sentencia, Milano, *La matière pénale...*, 309-315; María García Caracuel, “El principio *ne bis in idem* en la jurisprudencia del TJUE y del TEDH”, en *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, dir. María Viviana Caruso Fontán y María Reyes Pérez Alberdi (Valencia, Tirant lo Blanch, 2018), 477-485; Luis López Guerra, “«Ne bis in idem» en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Europeo* N° 69 (2019): 9-26.



*mixtos* unidos por un *vínculo material y temporal suficientemente estrecho*, de forma que aparezcan combinados e integrados en un *todo coherente*. Esto significa no sólo “que les buts poursuivis et les moyens utilisés pour y parvenir doivent être en substance complémentaires et présenter un lien temporel, mais aussi que les éventuelles conséquences découlant d’une telle organisation du traitement juridique du comportement en question doivent être proportionnées et prévisibles pour le justiciable” (§ 130). Dándose todo ello, la prohibición del *bis* no es de aplicación porque, en realidad, no hay tal *bis* sino un *procedimiento mixto* que a efectos de lo dispuesto en el artículo 4 del Protocolo número 7 no supone una doble incriminación<sup>57</sup>.

- H) El caso *A. y B.*, el cual versa sobre la materia fiscal, concluye el Tribunal afirmando que no se había vulnerado el derecho de los demandantes pues, si bien se habían impuesto sanciones diferentes por autoridades diferentes y en procedimientos diferentes, existía entre ellos un vínculo tanto material como temporal lo suficientemente estrecho como para considerar que se inscribían en un mecanismo integrado (§§ 147 y 153). Que el asunto versara sobre cuestiones tributarias no es irrelevante, habida cuenta de la firmeza con la que la jurisprudencia europea defiende la potestad estatal de perseguir el fraude de impuestos y la evasión fiscal. Pero la nueva construcción jurisprudencial se ha extendido a ámbitos diferentes, si bien el resultado del análisis ha sido el opuesto al que llegó el Tribunal en el caso noruego; así ha sucedido, claramente, en el asunto *Nodet* (2019) sobre las sanciones penales y administrativas impuestas en el sector de los mercados financieros y en el que el que se declara sin ambages la vulneración del principio *non bis in idem*.

## 6. Jurisprudencia

(1975) *Golder contra Reino Unido*, Sentencia de 21 de febrero de 1975, demanda n.º 4451/70.

(1976) *Engel y otros contra Países Bajos*, Sentencia de 8 de junio de 1976, demandas núms. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 y 5370/72.

(1979) *Sunday Times contra Reino Unido*, Sentencia de 26 de abril de 1979, demanda n.º 6538/74.

(1981) *Le Compte, Van Leuven y De Meyère contra Bélgica*, Sentencia de 23 de junio de 1981, demandas núms. 6878/75 y 7238/75.

(1982) *Sporrong y Lönnroth contra Suecia*, Sentencia de 23 de septiembre de 1982, demandas núms. 7151/75 y 7152/75.

(1983) *Albert y Le Compte contra Bélgica*, Sentencia de 10 de febrero de 1983, demandas núms. 7299/75 y 7496/76.

(1984) *Öztürk contra Alemania*, Sentencia de 21 de febrero de 1984, demanda n.º 8544/79.

(1984) *De Cubber contra Bélgica*, Sentencia de 26 de octubre de 1984, demanda n.º 9186/80.

(1988) *Belilos contra Suiza*, Sentencia de 23 de abril de 1988, demanda n.º 10328/83.

(1993) *Imbrioscia contra Suiza*, Sentencia de 24 de noviembre de 1993, demanda n.º 13972/88.

(1994) *Bendenoun contra Francia*, Sentencia de 24 de febrero de 1994, demanda n.º 12547/86.

(1995) *Loizidou contra Turquía*, Sentencia de 23 de marzo de 1995 (Gran Sala), demanda n.º 153118/89.

(1995) *Diennet contra Francia*, Sentencia de 31 de agosto de 1995, demanda n.º 18160/91.

<sup>57</sup> Aun en nota a pie de página conviene señalar que, según la Sentencia de la que estamos dando cuenta, el *vínculo material* se aprecia teniendo en cuenta los elementos siguientes: a) si los procedimientos tienen fines complementarios y se refieren en concreto a aspectos diferentes de un mismo acto perjudicial para la sociedad; b) si es previsible que un mismo comportamiento ha de ser objeto de una dualidad de procedimientos; c) si los procedimientos se han desarrollado “d’une manière qui évite autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l’appréciation des éléments de preuve, notamment grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes, faisant apparaître que l’établissement des faits effectué dans l’une des procédures a été repris dans l’autre”; d) si la sanción impuesta en el procedimiento que ha concluido antes ha sido tenida en cuenta en el que ha concluido después, de modo que el interesado no reciba un castigo global desproporcionado (§ 121). Por lo que hace al *vínculo temporal*, el Tribunal indica lo siguiente, tras indicar que no es necesario que ambos procedimientos se desarrollen en estricta simultaneidad: “[l]’État doit avoir la faculté d’opter pour la conduite des procédures progressivement si ce procédé se justifie par un souci d’efficacité et de bonne administration de la justice, poursuit des finalités sociales différentes et ne cause pas un préjudice disproportionné à l’intéressé. Toutefois, ainsi qu’il a déjà été précisé, il doit toujours y avoir un lien temporel. Ce lien doit être suffisamment étroit pour que le justiciable ne soit pas en proie à l’incertitude et à des lenteurs, et pour que les procédures ne s’étalent pas trop dans le temps (...), même dans l’hypothèse où le régime national pertinent prévoit un mécanisme «intégré» comportant un volet administratif et un volet pénal distincts. Plus le lien temporel est ténu, plus il faudra que l’État explique et justifie les lenteurs dont il pourrait être responsable dans la conduite des procédures” (§ 134).

- (1995) *Schmautzer contra Austria*, Sentencia de 23 de octubre de 1995, demanda n.º 15523/89.
- (1995) *Umlauf contra Austria*, Sentencia de 23 de octubre de 1995, demanda n.º 15527/89.
- (1995) *Gradinger contra Austria*, Sentencia de 23 de octubre de 1995, demanda n.º 15963/90.
- (1995) *Pramstaller contra Austria*, Sentencia de 23 de octubre de 1995, demanda n.º 16713/90.
- (1995) *Palaoro contra Austria*, Sentencia de 23 de octubre de 1995, demanda n.º 16718/90.
- (1995) *Pfarrmeier contra Austria*, Sentencia de 23 de octubre de 1995, demanda n.º 16841/90.
- (1995) *Bryan contra Reino Unido*, Sentencia de 22 de noviembre de 1995, demanda n.º 19178/91.
- (1997) *Rolf Gustafson contra Suecia*, Sentencia de 1 de julio de 1997, demanda n.º 23196/94.
- (1998) *Lauko contra Eslovaquia*, Sentencia de 2 de septiembre de 1998, demanda n.º 26138/95.
- (1998) *Malige contra Francia*, Sentencia de 23 de septiembre de 1998, demanda n.º 27812/95.
- (2001) *Ferrazzini contra Italia*, Sentencia de 12 de julio de 2001 (Gran Sala), demanda n.º 44759/98).
- (2001) *Baischer contra Austria*, Sentencia de 20 de diciembre de 2001, demanda n.º 32381/96.
- (2002) *Janosevic contra Suecia*, Sentencia de 23 de julio de 2002, demanda n.º 34619/97.
- (2002) *Västberga Taxi Aktiebolag y Vulic contra Suecia*, Sentencia de 23 de julio de 2002, demanda n.º 36985/97.
- (2002) *Didier contra Francia*, Decisión de inadmisión de 27 de agosto de 2002, demanda n.º 58188/00.
- (2003) *Mamatkoulov y Askarov contra Turquía*, Sentencia de 6 de febrero de 2003, demandas núms. 46827/99 y 46951/99.
- (2003) *Ezeh y Connors contra Reino Unido*, Sentencia de 9 de octubre de 2003 (Gran Sala), demandas núms. 39665/98 y 40086/98.
- (2004) *Silvester's Horeca Service contra Bélgica*, Sentencia de 4 de marzo de 2004, demanda n.º 47650/99.
- (2004) *Falk contra Países Bajos*, Decisión de 19 de octubre de 2004, demanda n.º 66273/2001.
- (2004) *Canády contra Eslovaquia*, Sentencia de 16 de noviembre de 2004, demanda n.º 55371/99.
- (2005) *Mamatkoulov y Askarov contra Turquía*, Sentencia de 4 de febrero de 2005 (Gran Sala), demandas núms. 46827/99 y 46951/99.
- (2006) *Valico SRL contra Italia*, Decisión de inadmisión de 21 de marzo de 2006, demanda n.º 70074/01.
- (2006) *Gubler contra Francia*, Sentencia de 27 de julio de 2006, demanda n.º 69742/01.
- (2006) *Jussila contra Finlandia*, Sentencia de 23 de noviembre de 2006 (Gran Sala), demanda n.º 73053/01.
- (2007) *Mamidakis contra Grecia*, Sentencia de 11 de abril de 2007, demanda n.º 35533/04.
- (2007) *Zaicevs contra Letonia*, Sentencia de 31 de julio de 2007, demanda n.º 65022/01.
- (2009) *Argyrou y otros contra Grecia*, Sentencia de 15 de enero de 2009, demanda n.º 10468/04.
- (2009) *Zolotoukhine contra Rusia*, Sentencia de 10 de febrero de 2009 (Gran Sala), demanda n.º 14939/03.
- (2009) *Kamburov contra Bulgaria*, Sentencia de 23 de abril de 2009, demanda n.º 31001/02.
- (2009) *Dubus S. A. contra Francia*, Sentencia de 11 de junio de 2009, demanda n.º 5242/04.
- (2009) *Merigaud contra Francia*, Sentencia de 24 de septiembre de 2009, demanda n.º 32976/04.
- (2009) *Stanchev contra Bulgaria*, Sentencia de 1 de octubre de 2009, demanda n.º 8682/02.
- (2009) *Crompton contra Reino Unido*, Sentencia de 27 de octubre de 2009, demanda n.º 42509/05.
- (2009) *Chaudet contra Francia*, Sentencia de 29 de octubre de 2009, demanda n.º 49037/06.

- (2010) *Albert contra Rumania*, Sentencia de 16 de febrero de 2010, demanda n.º 31911/03.
- (2011) *Sigma Radio Television Ltd. contra Chipre*, Sentencia de 21 de julio de 2011, demandas núms. 32181/04 y 35122/05).
- (2011) *A. Menarini Diagnostics SRL contra Italia*, Sentencia de 27 de septiembre de 2011, demanda n.º 43509/08.
- (2012) *Chambaz contra Suiza*, Sentencia de 5 de abril de 2012, demanda n.º 11663/04.
- (2012) *Steininger contra Austria*, Sentencia de 17 de abril de 2012, demanda n.º 21539/07.
- (2012) *Segame S.A. contra Francia*, Sentencia de 7 de junio de 2012, demanda n.º 4837/06.
- (2012) *Zhelyazkov contra Bulgaria*, Sentencia de 9 de octubre de 2012, demanda n.º 11332/04.
- (2013) *Julius Kloiber Schalachhof GMBH y otros contra Austria*, Sentencia de 4 de abril de 2013, demandas núms. 21565/07, 21572/07, 21575/07 y 21580/07.
- (2014) *Grande Stevens y otros contra Italia*, Sentencia de 4 de marzo de 2014, demandas núms. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 y 18698/10.
- (2014) *A. C. y otros contra España*, Sentencia de 22 de abril de 2014, demanda n.º 6528/11 y 27 más.
- (2015) *Kapetanios y otros contra Grecia*, Sentencia de 30 de abril de 2015, demandas núms. 3453/12, 42941/12 y 9028/13.
- (2105) *Fazia Ali contra Reino Unido*, Sentencia de 20 de octubre de 2015, demanda n.º 40378/10.
- (2015) *Monaco contra Italia*, Decisión de 8 de diciembre de 2015, demanda n.º 34376/13.
- (2016) *Letincic contra Croacia*, Sentencia de 3 de mayo de 2016, demanda n.º 7183/11.
- (2016) *Sismanidis y Sitaridis contra Grecia*, Sentencia de 9 de junio de 2016, demandas núms. 66602/09 y 71879/12.
- (2016) *A. y B. contra Noruega*, Sentencia de 15 de noviembre de 2016 (Gran Sala), demandas núms. 24130/11 y 29758/11.
- (2017) *De Tommaso contra Italia*, Sentencia de 23 de febrero de 2017 (Gran Sala), demanda n.º 43395/09.
- (2017) *Simkus contra Lituania*, Sentencia de 13 de junio de 2017, demanda n.º 41788/11.
- (2018) *G.I.E.M. SRL y otros contra Italia*, Sentencia de 28 de junio de 2018 (Gran Sala), demandas núms. 1828/06, 34163/07 y 19029/11.
- (2018) *Lázaro Laporta contra España*, Decisión de 3 de julio de 2018, demanda n.º 32754/16.
- (2018) *Aumatell i Arnau contra España*, Decisión de 11 de septiembre de 2018, demanda n.º 70219/17.
- (2018) *Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal*, Sentencia de 6 de noviembre de 2018 (Gran Sala), demandas núms. 55391/13, 57728/13 y 74041/13.
- (2018) *Navalnyy contra Rusia*, Sentencia de 15 de noviembre de 2018 (Gran Sala), demandas núms. 29580/12, 36487/12, 11252/13, 12317/13 y 43746/14.
- (2019) *Nodet contra Francia*, Sentencia de 6 de junio de 2019, demanda n.º 47342/14.
- (2019) *Mihalache contra Rumania*, Sentencia de 8 de julio de 2019 (Gran Sala), demanda n.º 54012/10.

## 7. Bibliografía

Barcelona, Javier; *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. Santander: Universidad de Cantabria, 1995.

Barcelona, Javier. *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos: 1997.

Barcelona, Javier. *La garantía europea del derecho a la vida y a la integridad personal frente a la acción de las fuerzas del orden*. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2007.

Barcelona, Javier. "Las vías administrativas de recurso: panorama desde la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". En *Las vías administrativas de recurso a debate*, coord. Fernando López Ramón, 27-66. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

Barcelona, Javier. "Protección internacional y tutela cautelar en el orden contencioso-administrativo". *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 181 (2016): 87-121.

Barcelona, Javier. "El control de plena jurisdicción de las resoluciones administrativas no sancionadoras en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". En *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, coord. Luis Míguez Macho y Marcos Almeida Cerredá, Tomo II, 127-142. Santiago de Compostela: Andavira-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

Burgorgue-Larsen, Laurence. "La Corte Europea de los Derechos Humanos y el Derecho Penal". *Anuario de Derecho Internacional* XXI (2005): 317-378.

Burgorgue-Larsen, Laurence. *La Convention européenne des droits de l'homme*. París, LGDJ-Lextenso Éditions, 2012.

Carrillo, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2da ed. Madrid: Tecnos, 2001.

Carrillo, Juan Antonio. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Tecnos, 2003.

Casino, Miguel. *El concepto constitucional de sanción administrativa*, (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

Casadevall, Josep. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

Doménech, Gabriel. "Los derechos fundamentales a la protección penal". *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 78 (2006): 333-372.

Eissen, Marc-André. *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Traducción de Javier García de Enterría. Madrid: Civitas, 1985.

García, María. "El principio *ne bis in idem* en la jurisprudencia del TJUE y del TEDH". En *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, dirs. María Viana Caruso Fontán y María Reyes Pérez Alberdi. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

García de Enterría, Eduardo, Enrique Linde, Luis Ignacio Ortega y Miguel Sánchez Morón. *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, 2da ed. Madrid: Civitas, 1983.

García, Maritza. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

García, Joaquín; *El margen nacional de apreciación en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, 2010

Huergo, Alejandro. *Las sanciones administrativas*. Madrid: lustel, 2007.

Huerta, Susana. "El contenido debilitado del principio europeo de legalidad penal", *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, ed. Javier García Roca y Pedro Santolaya, 399-427. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Long, Marceu, et al. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21ª ed. París: Dalloz, 2017.

López, Luis. "La evolución del sistema europeo de protección de derechos humanos", *Teoría y Realidad Constitucional* N° 42 (2018): 111-130.

López, Luis. "«Ne bis in idem» en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". *Revista Española de Derecho Europeo* N° 69 (2019): 9-26.

López, Francisco. "Figuras afines: multas coercitivas". En *Diccionario de sanciones administrativas*, coord. Blanca Lozano Cutanda, 467-477. Madrid: lustel, 2010.

Marchadier, Fabien. "Le principe de légalité des délits et des peines". En *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, dir. Frédéric Sudre, et al, 9na ed. 472-486. París: P.U.F, 2019.

Marguénaud, Jean Pierre. *La Cour européenne des droits de l'Homme*, 5ta ed. París: Dalloz, 2010.

Martín-Retortillo, Lorenzo. "La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". *Derecho Privado y Constitución* N° 17 (2003): 377-406.

Matscher, Franz. "Les contraintes de l'interprétation juridictionnelle. Les méthodes d'interprétation de la Convention européenne". En *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, dir. Frédéric Sudre, 15-40. Bruselas: Nemesis-Bruylant, 1998.

Milano, Lucio. "La matière pénale". En *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, dir. Frédéric Sudre, et al., 9na ed., 290-315. París: P.U.F, 2019.

Moreno, Prudencio. *Convenio Europeo de Derechos Humanos y contencioso-administrativo español. El caso específico del control judicial de las sanciones administrativas*. Madrid: Marcial Pons, 2012.

Ost, François. "Originalité des méthodes d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme". En *Raisonner la raison d'État. Vers une Europe des droits de l'homme*, ed. Mireille Delmas-Marty, 405-463. París, P.U.F, 1989.

Pérez de los Cobos Orihuel, Francisco. *El recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

Rodríguez, Ángel. "La mayor protección interna de los derechos de la Convención Europea de Derechos Humanos y el impacto del margen de apreciación nacional". *Revista de Derecho Político* N° 93 (2015): 75-102.

Rodríguez Pontón, Francisco. *La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH*. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2005.

Szymezak, David. "Un instrument de l'ordre public européen", *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, dir. Frédéric Sudre, et al., 9na ed., 7-18. París: P.U.F, 2019.

Schahmanèche, Aurélia. "Les notions autonomes", *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, dir. Frédéric Sudre, et al., 9na ed., 42-53. París: P.U.F, 2019.

Sudre, Frédéric. "Le recours aux «notions autonomes»", en *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, dir. Frédéric Sudre, 93-131. Bruselas: Nemesis-Bruylant, 1998.

Sudre, Frédéric. *La Convention européenne des droits de l'homme*, 6ta ed. París: P.U.F, 2005.

Sudre, Frédéric. "Le contrôle de la marge nationale d'appréciation", *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, dir. Frédéric Sudre, et al., 9na ed., 79-93. París: P.U.F, 2019.